

STRATEGIAN TOIMEENPANO KUNTAKONSERNISSA
TIETO JA SEN HYÖDYNTÄMISEN LOGIIKAT STRATEGISEN
JOHTAMISEN PARADIGMANA

Ville Rajahalme
Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu –tutkielma
Kevät 2017

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtaminen

Tekijä: Ville Rajahalme

Tutkielman nimi: Strategian toimeenpano kuntakonsernissa – tieto ja sen hyödyntämisen logiikat strategisen johtamisen paradigmana

Pro gradu –tutkielma: 108 sivua, 2 liitesivua

Toimeksiantaja: FCG - Finnish Consulting Group

Avainsanat: Kuntakonserni, strateginen johtaminen, tieto, organisaatiokulttuurit

Kuntien toimintaympäristö sekä kunnat organisaatioina ovat muuttuneet voimakkaasti viimeisen 20 vuoden aikana. Samaan aikaan, kun toimintatavat ovat muuttuneet verkostomaisiksi ja kuntien organisaatorakenteet saaneet hierarkkisen rakenteen rinnalle monia ohjaussuhteita ilmentävän konsernirakenteen, niukkeneva kuntatalous ja kuntien elinvoimaisuuskysymykset ovat tehneet ilmeiseksi strategisen johtamisen merkityksellisyyden kunnan toiminnan organisoinnissa ja ohjauksessa. Strategisen johtamisen vahvistamisen on nähty olevan keskeinen ratkaisu muutoksessa selviämiseen, mutta strategian toimeenpano yhtenä ja kenties tärkeimpänä strategisen johtamisena osa-alueena on tunnetusti osoittautunut kimurantiksi. Erityisesti poliittisesti johdetuissa kuntaorganisaatioissa kuntastrategian toimeenpano tunnetaan prosesseiltaan haasteellisena ja myös yllättävän vähän tutkittuna ilmiönä.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntastrategian toimeenpanon ominaispiirteitä strategian seurannan, arvioinnin ja ohjauksen näkökulmasta. Tutkimustehtävänä on ollut yhtäältä selvittää, millaisia strategian seurannan ja arvioinnin käytäntöjä kohdekunnissa sovelletaan, toisaalta tarkastella myös, millaisia haasteita strategiseen seurantaan, arviointiin ja ohjaukseen liittyy. Näiden tavoitteiden pohjalta tehtävänä on ollut edelleen jäsentää, miten tiedon hyödyntäminen strategian toimeenpanossa näyttäytyy. Kuntien organisatorinen tarkastelu on laajennettu koskemaan konserniyhtiöitä, joissa kunnan strateginen ohjausvalta näyttäytyy muihin konserniyhteisöihin nähden merkittävänä.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena, jossa empiirinen aineisto on kerätty puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä. Tutkimukseen valittiin neljä eri kohdekaupunkia, Jyväskylä, Tampere, Turku sekä Vantaa, ja jokaisesta kohdekaupungista haastateltiin yhtä johtavaa viranhaltijaa ja luottamushenkilöä. Valintakriteereinä kohdekaupungeille oli riittävä konsernirakenne ja olemassa oleva kokemuspohja strategiatyöstä. Informanttien osalta vaatimuksena oli johtava asema strategisessa johtamisjärjestelmässä.

Tutkimuksen perusteella strategian toimeenpanon ominaispiirteet kunnissa määrittyvät merkittävilta osin dualistisen johtamisjärjestelmän, siihen kytkeytyvien strategisen johtamisen kompetenssien sekä kuntakonsernin monialaisuuden synnyttämien ominaispiirteiden perusteella. Näihin ominaispiirteisiin nojaavat myös strategian toimeenpanon seurannassa, arvioinnissa ja ohjauksessa koetut keskeiset problematiikat. Strategian toimeenpanossa koettujen haasteiden pohjalta mukaan on tuotu tiedon ilmiö, jonka hyödyntämistä toimeenpanossa on mallinnettu strategisen tietokulttuurin tasapainomallin avulla. Mallin ajatus perustuu oletukseen tiedon hyödyntämiskyvyn positiivisista vaikutuksista strategian toimeenpanon onnistumiseen. Mallissa tiedon hyödyntämisen ja strategian toimeenpanon väliset logiikat rakentuvat yhtäältä organisaation tiedon hyödyntämiskyvyn edistämisen kautta, toisaalta myös tiedon syntymistä tukevien mekanismeista kehittämällä.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1 Johdatus kunnan strategisen johtamisen aihepiiriin.....	1
1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset.....	3
1.3 Tutkimusraportin rakenne.....	5
2. KUNNAT STRATEGIOIDEN TOIMINNALLISENA KONTEKSTINA	6
2.1 Kunnat paikallishallinnon muutosvirroissa	6
2.2 Kuntaorganisaatio dynaamisena järjestelmänä	9
2.3 Kunnan perusrakenne ja konsernianatomian erityispiirteet.....	13
2.4 Kunnan dualistinen johtamis- ja hallintojärjestelmä	18
3. STRATEGINEN JOHTAMINEN KUNNISSA	21
3.1 Strategisuus johtamisena ja ajattelutapana.....	21
3.2 Strategian implementointi vuorovaikutuksellisenä prosessina	25
3.3 Seuranta ja arviointi osana strategian implementointia.....	28
3.4 Kunnan strateginen johtamis- ja toimeenpanojärjestelmä.....	34
4. TIETO, SEN JOHTAMINEN JA ORGANISAATIOKULTTUURIT STRATEGIAN TOIMEENPANON OSAILMIÖINÄ	39
4.1 Tieto ja sen hyödyntäminen johtamisessa	39
4.2 Organisaatiokulttuurit toimintaa ohjaavina perusfilosofioina.....	44
5. TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	49
5.1 Kvalitatiivinen tutkimusote.....	49
5.2 Aineiston keruu- ja analyysimenetelmät.....	50
5.3 Kuvaus kohdekaupunkien ja informanttien valintaperusteista.....	52
6. STRATEGIAN TOIMEENPANOJÄRJESTELMÄN RAKENTUMINEN KUNTAKONSERNEISSA.....	53
6.1 Kuntakonsernin strateginen arkkitehtuuri ja sen strategiaohjaavuus	53
6.2 Strategian seurantamenetelmät.....	55
6.3 Strategian arvioinnin menetelmät.....	58
7. STRATEGIAN TOIMEENPANON OMINAISPIIRTEET KUNTAKONSERNEISSA.....	62
7.1 Kulttuurit, kompetenssit ja resurssiniukkuus	62
7.2 Poliittisten interventioiden ohjausvaikutukset	70
7.3 Konsernihallinnan moni-intensiivisyys	75
8. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	81
8.1 Tieto strategisen seurannan, arvioinnin ja ohjauksen paradigmalla.....	81
8.2 Strategisen tietokulttuurin tasapainomallista strategian toimeenpanon ominaispiirteisiin	90
8.3 Lopuksi.....	94
Lähteet.....	97
Liitteet	109

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Teoreettisen viitekehyksen rakentuminen.....	4
Kuvio 2. Kunnan hallintasuhteiden kenttä (mukaillen Haveri & Anttiroiko 2009, 87).....	13
Kuvio 3. Siilinjärven kunnan organisaatiokaavio.....	14
Kuvio 4. Kuntakonsernin yksiköt johtamisjärjestelmässä (Meklin & Martikainen 2003).....	16
Kuvio 5. Strategiaprosessin viisi keskeistä työvaihetta (Lindroos & Lohivesi 2010, 29).....	25
Kuvio 6. Seurannan perustehtävien nelijako.....	30
Kuvio 7. Suunnittelun ja valvonnan välinen logiikka (mukaillen Ahlstedt ym. 1977, 58).....	31
Kuvio 8. Tiimalasimalli toiminnassa, sen toimijat ja keskeiset roolit (Rannisto 2005, 188).....	35
Kuvio 9. Toimiva strateginen johtamisjärjestelmä konserniohjauksen edellytyksenä (Pauni 2012, 13).....	36
Kuvio 10. Tiedon arkkitehtuuri ja sen keskeiset muodot (Syväjärvi ym. 2013).....	40
Kuvio 11. Tietojohtamisen prosessi ja sen mahdollistavat tekijät (Laihonen ym. 2013, 28).....	42
Kuvio 12. Kulttuurin ilmenemisen tasot sipulimallin mukaisesti (Hofstede 1993, 24).....	45
Kuvio 13. Oppivan organisaation elementit, soveltaen Senge 1990 (Kuusela 2015, 56).....	47
Kuvio 14. Strategisen tietokulttuurin tasapainomalli.....	82
Taulukko 1. Strategisen johtamisen kaksi puolta (Harisalo 2008, 244).....	22
Taulukko 2. Erilaiset tieto-ongelmat ja niiden käytännön esimerkit (Jalonen 2015, 57; Zack 2001).....	43

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus kunnan strategisen johtamisen aihepiiriin

Ympäristön dynaamisuus vaatii menestyjältä strategisuutta. Siinä missä ennen ajanlaskumme alkua elänyt ja strategisesta älykkyydestään tunnettu muinainen sotapäällikkö Sun Tzu pyhitti ajattelunsa menestyksellä sotastrategioilleen, alkoivat ensimmäiset liiketoimintastrategiat muovautua 1900-luvulla yleisen markkinakilpailun voimistuttua. Nykyisin nämä strategisen johtamisen diskurssit ovat tulleet tutuiksi myös julkiselle paikallishallinnolle, erityisesti kahden viime vuosikymmenen aikana, kun ympäristön muutosvirtaukset ovat voimistuneet ja selviytymisen ehdot ovat määrittyneet jopa kuntien itsehallinnollista asemaa uhkaavien kehityskulkujen kautta. Näitä muutosten virtoja ovat vahvistaneet muun muassa taloudellinen niukkuus, voimakkaasti muuttuvat palvelutarpeet, tietoisuuden lisääntyminen, teknologinen kehitys, jopa globaalit trendit julkisen hallinnon uudelleenorganisoinnin mahdollisuuksista.

Näiden kehityskulkujen seurauksena kunnat ovat vuosien varrella ryhtyneet organisoimaan uudelleen palvelutuotantoansa. Ulkopuolisten palveluntuottajien sekä tähän liittyvien kumppanuuksien ja erilaisten yhteistyömuotojen osa palveluiden järjestämisessä on vahvistunut merkittävästi. Kunnat ovat muuttuneet kuntakonserneiksi, joissa palveluita ei ainoastaan tuoteta, vaan myös ohjataan monitasoisessa konsernirakenteessa. Vaikka kuntakonserni käsitteenä on mielletty osaksi paikallishallintomme toiminnan organisointia jo aikoja sitten, vasta viime vuosina kunnissa on niin sanotulle konserniajattelulle annettu tilaa väistyvältä hierarkiselta ja toiminnan yksinkertaisuutta kuvaavalta emokunta-ajattelulta. Toimintakenttä haajantuu ja monimutkaistuu jatkuvasti, muuttaen kuntien toiminnan kokonaishallintaa yhä haastavammaksi. Nyholm ja Airaksinen (2009, 241) ovat puhuneet hallinnan hälystä kuntien muutoksellisuutta tarkastellessaan.

On käynyt selväksi, että julkisella hallinnolla on tulevana vuosina ratkaistavanaan yhä merkittävämpiä kysymyksiä, jotka koskettavat niin taloutta, palveluja, elinvoimaisuuden kehittämistä kuin toiminnan linjaamistakin (Virtanen & Stenvall 2014). Samaan aikaan, kun kuntien toimin-

taympäristö on monimutkaistunut, huomiota on alettu kiinnittämään entistä enemmän toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen (ks. esim. Haveri 2000; Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010). Lisäksi monien kuntien arjen todellisuutta leimaavat muuttotappiot ovat lisänneet omaehtoista erikoistumista ja eräänlaista trendiä edustaa kuntien keskittyminen esimerkiksi perheisiin, mökkeilyyn tai elinkeinopolitiikkaan. Toiminnan strategisuus on noussut keskiöön ja Suomen Kuntaliitto onkin todennut strategisuuden olevan nimenomaisesti yksi keskeinen tunnuspiirre hyvälle johtamiselle.

Nykyiset kuntamme konserneineen ovat tehneet ilmeiseksi strategiatyöhön liittyvän haasteellisuuden. Tulevaisuuden kuvan hahmottaminen ei niinkään näyttäydy ongelmallisena, vaan keinot ja polut sen saavuttamiseksi. Asikainen on todennut (Haveri, Majoinen & Jäntti 2009, 154), että jos strategian toimeenpano on koko prosessin heikoin lenkki, niin toimeenpanon heikon lenkki on seuranta ja reagointi. Aihepiirin temaattisen tarkastelun (ks. esim. Asikainen 2009; Strandman 2010; Salminen 2008) perusteella oletuksena on, että strategiatyön resursointi usein painottuu strategian suunnitteluun ja laadintaan, jolloin toimeenpano ja tähän oleellisesti kytkeytyvä strategian seurantatyö on jäänyt taka-alalle, heikentäen koko strategia-prosessin onnistumista ja vaikutuksia toiminnalle. Siinä missä Salminen (2008, 33) on todennut puutteellisten resurssien olevan ilmeinen syy strategian toteuttamisen epäonnistumiselle, nostavat Pina, Torres ja Yetano (2011, 578-583) resurssien ja kulttuuristen tekijöiden lisäksi organisaation mukautuvuuden strategisen johtamisen puitteisiin merkitykselliseksi strategian jalkauttamisessa paikallishallinnossa.

Mikä haastaa kuntien johtoa strategian toteutusta tarkasteltaessa? Miten strateginen johtaminen näyttäytyy kunnissa ja millainen merkitys kuntaorganisaation erityispiirteillä on strategian toimeenpanolle? Miten tieto liittyy strategian toimeenpanoon ja millainen on sen olemuksellisuus poliittisessa strategisessa johtamisessa? Siinä missä strategiseen johtamiseen liittyvää tutkimustietoa löytyy runsaasti liiketaloustieteistä, niin julkisyhteisöjen ja erityisesti paikallisyhteisöjen osalta tutkimustietoa aihepiiristä on rajoitetusti. Tämän perusteella edellä esitettyjen kysymysten ympärille rakennettu tutkimus löytäneekin hyvin paikkansa kunnallistieteellisessä tutkimustyössä.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntastrategian toimeenpanon ominaispiirteitä strategian seurannan, arvioinnin ja ohjauksen näkökulmasta. Tutkimustehtävänä on yhtäältä selvittää, millaisia strategisen seurannan ja arvioinnin käytäntöjä kohdekunnissa sovelletaan ja toisaalta tarkastella myös millaisia haasteita strategiseen seurantaan, arviointiin ja ohjaukseen liittyy. Näiden tavoitteiden pohjalta tehtävänä on edelleen jäsentää, miten tiedon hyödyntäminen strategian toimeenpanossa näyttäytyy.

Kuten edellä taustoituksessa on mainittu, kuntien monimutkaistuvalla toimintaympäristöllä on oleellinen osa strategisen johtamisen haasteellisuutta arvioitaessa. Organisaatiolähtöisen tutkimusorientaation perusteella kunnan strategian toimeenpanon tarkasteluun on tuotu mukaan konserninäkökulma. Tarkoituksena ei ole keskittyä yksityiskohtaisesti kuntien konsernijohtamiseen tai kuntakonserneihin organisaatioina, vaan osoittaa kuinka kuntien monimutkaistuva konsernirakenne synnyttää omaleimaisia ominaispiirteitä kuntastrategian toimeenpanolle.

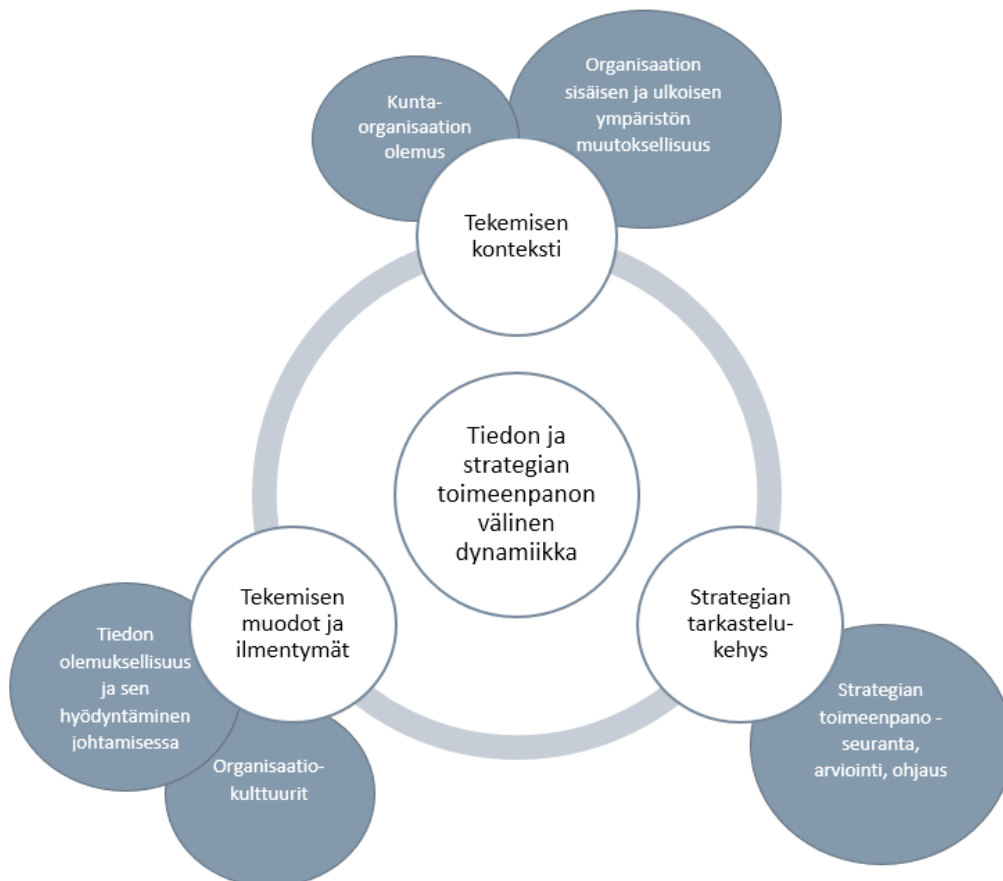
Tutkimustehtävän perusteella tutkimuksellisesta tarkastelusta on rajattu pois strategian muodostamistyö, johon usein viitataan strategiaproessin käsitteellä. Lisäksi operatiivinen lähestymistapa strategian jalkauttamiseen on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, joskin jalkauttaminen ilmiönä kytkeytyy siinä määrin seurantaan, arviointiin ja ohjaukseen, että se kulkee sivuavasti mukana tutkimuksessa, erityisesti teoreettisessa viitekehyksessä. Lisäksi konsernitarkastelussa huomio on kiinnittynyt erityisesti konserniyhtiöiden ja emokaupungin väliseen strategisen johtamisen dynamiikkaan, jolloin ulkopuolelle jäävät sellaiset konserniyhteisöt, kuin kuntayhtymät, säätiöt, yhdistykset ja osakkuusyhteisöt. Sanottakoon, että näiden yhteisöjen osa kunnan strategisessa johtamisessa on mielenkiintoinen, mutta kunnan yhtiöihin nähden merkitykseltään vähäisempi. Edellä esitetyn ongelmanasettelun pohjalta tutkimuskysymyksiksi on nostettu:

Millaisia haasteita kuntien strategiseen johtamiseen ja erityisesti strategian seurantaan, arviointiin sekä ohjaukseen liittyy?

Miten tieto näyttäytyy kuntastrategian toimeenpanossa?

Millaisia strategian seurannan ja arvioinnin menetelmiä sekä käytäntöjä kohdekunnissa on tällä hetkellä?

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu kolmen eri teoriaosa-alueen pohjalta (ks. kuvio 1 s. 4). Strategista johtamista voidaan siinä mielessä pitää moniulotteisena ilmiönä, että sen ilmentymisen muoto on voimakkaasti sidoksissa konteksiinsa, tässä tapauksessa alati muuttuvaan ja poliittishallinnollisesti johdettuun kuntaorganisaatioon. Toisaalta tutkimuksessa strategian toimeenpanon tarkasteluun on analyysin pohjalta tuotu mukaan tiedon hyödyntämisen tematiikat, joilla on luontainen osa strategisessa johtamisessa. Niin ikään tiedon olemuksellisuus strategian toimeenpanossa konkretisoituu erityisesti strategian seurannassa, arvioinnissa ja ohjauksessa. Organisaatiokulttuureilla on taas oma osansa siinä, millaiseksi tiedon ja strategian toimeenpanon yhteiselo käytännössä muotoutuu.



Kuvio 1. Teoreettisen viitekehyksen rakentuminen.

Tutkimus toteutetaan toimeksiantotyönä konsulttitalo Finnish Consulting Groupille (FCG), jossa niin ikään ollaan oltu kiinnostuneita kuntien ja kuntakonsernien strategisesta johtamisesta sekä erityisesti tämän toimeksiantotyön kohdalla strategisen toimeenpanon haasteista

seurannan, arvioinnin ja ohjauksen näkökulmasta. FCG on antanut tukea kohdekuntien ja informanttien valinnoissa sekä ollut mukana kysymysrungon valmistelussa, jotta toimeksiannon tiedolliset intressit täyttyisivät mahdollisimman hyvin tutkimuksessa. Tutkimuksessa on ollut tarkoitus muodostaa sellaista tietoa aihepiiristä, jolla olisi sovellettavaa arvoa toimeksiantajalle.

1.3 Tutkimusraportin rakenne

Tutkimus rakentuu kahdeksasta eri luvusta, joista ensimmäinen on johdantoluku. Johdantoluvusta siirrytään teoriaosuuteen, lukuihin 2-4. Luvussa kaksi käsitellään kuntaorganisaatioita strategisina toimintakenttinä, jossa tarkastelu siirtyy kuntakentän ajankohtaisista muutostrendeistä kuntaorganisaation organisaatioteoreettiseen määrittelyyn ja edelleen kuntakonsernien johtamis- ja hallintojärjestelmien määrittelyihin. Luvussa kolme käsitellään strategisen johtamisen teoriataustaa neljän eri osa-alueen kautta. Tarkastelu etenee strategisen johtamisen ja ajattelun kuvauksesta, strategian implementoinnin, strategian seuranta- ja arviointimenetelmien sekä kunnan strategisen johtamis- ja toimeenpanojärjestelmän kuvailuun. Neljännessä luvussa teoreettisessa viitekehyksessä siirrytään tiedon olemuksellisuuden ja tietojohdamisen sekä organisaatiokulttuureiden määrittelyyn.

Viides luku käsittelee tutkimuksen metodologisia valintoja, jossa tarkastelu etenee kvalitatiivisen tutkimusotteen kuvailusta aineiston keruu- ja analyysimenetelmien määrittelyihin. Luvun lopuksi tehdään tiivis katsaus kohdekaupunkien ja informanttien valintaperusteisiin. Kuudes ja seitsemäs luku ovat tutkimuksen varsinaisia analyysilukuja, joissa analyysi etenee strategian toimeenpanojärjestelmän rakentumisen tarkastelusta strategian toimeenpanon ominaispiirteiden kuvailuun. Viimeisessä luvussa kahdeksan esitellään tutkimuksen varsinaiset tulokset ja johtopäätökset, jotka perustuvat analyysin ja asetetun teoreettisen viitekehyksen väliseen vuoropuheluun. Johtopäätökset päätetään mahdollisten jatkotutkimusaiheiden esittelyyn, jossa samalla pohditaan myös tämän tutkimustyön tuloksien suhdetta kunnallistieteelliseen tutkimustyöhön nähden.

2. KUNNAT STRATEGIOIDEN TOIMINNALLISENA KONTEKSTINA

Strateginen johtaminen on siinä mielessä moniulotteinen ja jopa haastavasti hahmotettava ilmiö, että siihen vaikuttavat oleellisesti niin organisaation sisäisen kuin ulkoinen toimintaympäristön ilmentymät. Ymmärtääksemme niitä kausaalisuhteita, joista strategian toimeenpanon haasteet saavat muotonsa, seuraavaksi käsitellään kuntien toimintaympäristön muutosta, dynaamisen organisaation olemusta sekä kunnan ja kuntakonsernin rakenteiden anatomiaa ja johtamisjärjestelmää.

2.1 Kunnat paikallishallinnon muutosvirroissa

Julkiset organisaatiot muuttuvat yhteiskunnan muuttuessa. Hyvä kysymys on, kuinka nopeasti julkinen hallinto muuttuu ja kuinka kokonaisvaltainen muutos on Suomessa viime vuosikymmenten aikana ollut (Virtanen & Stenvall 2014, 33). Kunnallishallinnon muutoskeskustelussa jo käydyn muutoksellisuuden ja tulevaisuuden muutosnäkökymien kuvataan usein olevan valtavia. Haveri ym. (2009) ovat todenneet kunnallishallintomme olevan keskellä murrosta, joka on voimakkaampi kuin itsenäisyyden aikana kertaakaan aiemmin (2009, 26). Siinä missä esimerkiksi valtionhallinnossa koettuja keskeisiä muutostrendejä kuvaavat valtakunnalliset sopeutustoimet niin työmarkkinoiden kuin palvelujärjestelmien uudistamisessa, paikallishallinnossa muutoksellisuutta ovat kuvanneet laki- ja hallintoreformit sekä tarpeet erilaisten kulttuuristen rakenteiden uudelleenmuovaamisesta. Trendit eri hallinnontasoilla ovat osittain yhteisiä, sillä kyse onkin pohjimmiltaan yhteiskuntien dynaamisuuden voimistumisesta, johon monet kunnallishallintomme murroksellisuuden syitä ja seurauksia koskeneet tutkimuksetkin ovat tavalla tai toisella kytkeytyneet. (ks. Airaksinen 2009; Nyholm 2008; Haveri ym. 2009)

Sen enempään paikallishallinnon yksityiskohtaisiin muutostrendeihin keskittymättä todettakoon, että niin sanottuja selvärajaisia suuntauksia ja syntymekanismeja paikallishallinnon muutosten taustalle on vaikea piirtää. Ehkä juurikin siksi, että vaikuttimia on monia, kuten edellä johdannossakin on luonnehdittu. Airaksisen (2009, 30) mukaan uudistusten taustalla on ollut paikallishallinnon tarve sopeutua kansantaloudellisiin ongelmiin, tietoyhteiskunnan vaatimuksiin ja kansainvälistymiseen, kun taas Sallinen (2011) on käsitellyt muutoksellisuutta kuntien elinvoimaisuuskysymysten kautta. Elinvoimaisuus tavoitteena lähtee kuntien tarpeista

kyetä uudistumaan dynaamisessa ympäristössä ja pyrkien nimenomaisesti huolehtimaan veto-voimaisuudestaan. Sallinen (2011, 9) on todennut vahvan kuntatalouden olevan edellytys kunnan elinvoimaisuudelle ja voisikin todeta, että juuri vaatimukset taloudellisesta tehokkuudesta ovat alun alkaenkin käynnistäneet suuret uudistukset paikallis- ja aluehallinnossa. Laman aikana palveluntuotannon tehostaminen nousi kunnallishallinnon keskeisimmäksi teemaksi (Määttä 2010, 72) ja Haverin (2000, 40) mukaan suomalaisessa kunnallishallinnossa uudistamisen keskeisenä pyrkimyksenä on pelkistäen ollut kyse hallinnon taloudellisuuden ja tehokkuuden lisäämisestä.

Huomio on siis vuosien varrella siirtynyt NPM-sävytteisissä ja byrokraattis-legalistisissa rakenteissa tapahtuvasta palvelutoiminnan tehostamisesta itse rakenteiden voimakkaaseen uudelleen organisointiin. Airaksinen (2009, 30) on viitannut Kooimaniin (1993, 35) todetessaan, että maailman muuttuessa yhä dynaamisemmaksi, monimutkaisemmaksi ja samalla monimuotoisemmaksi on ajateltu, että myös hallintorakenteiden on muututtava. Anttiroikon, Haverin, Karhun, Ryynäsen ja Siitosen (2007) mukaan kunnallishallinnon murros 2000-luvulla on osoitettavissa hyvin nimenomaan kuntaorganisaatioiden ja niiden toimintatapojen uudelleenmuovautumisen kautta. He ovat todenneet, että kansainvälisessä keskustelussa tämä muutos tiivistyy ilmaisuun *“from government to governance”*, mikä ilmentää siirtymää perinteisestä hallinnosta uudenlaiseen hallintatapaan. Nimenomaan hallinta (governance) on se käsite, johon monet kuntien toimintaan, johtamiseen ja sidosryhmäsuhteiden hoitamiseen liittyvät kysymykset palaavat. Kyse on siitä, että kunnat ovat muuttamassa ja osin jo muuttaneet toimintatapojaan yhä verkostomaisemmiksi, sopimus pohjaisemmiksi ja kehittämisorientoituneemmiksi. (Anttiroiko ym. 2007, 8)

Erityisesti verkostomaisuudella on ollut merkittäviä vaikutuksia hallintavan uudistumisessa ja Nyholm (2008, 237) onkin todennut, ettei verkostomaisessa toimintatavassa ole kyse ainoastaan julkisten toimijoiden välisistä yhteistyömuodoista, vaan verkostomaiseen toimintaan sitoutuu niin yksityisen kuin myös kolmannenkin sektorin toimijoita. Myös Anttiroiko ym. (2007) ovat korostaneet kuntien toiminnan perustuvan yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön yritysten, kansalaisten, järjestöjen ja julkisyhteisöjen kanssa (ks. kuvio 2 s.13), joka käytännössä on tarkoittanut perinteisen kontrolliajattelun, byrokraattisen hallinnoinnin ja hierarkkisen hallintorakenteen korvautumista näillä uusilla toiminnan muodoilla. Julkishallinnon

toimiessa etenevässä määrin erilaisissa verkostoissa sen tulee kyetä tarvittaessa myös ohjaamaan ja johtamaan niitä (Lundström 2011, 86). Nyholm (2008, 41) on todennut Rhodesiin (1996), Anttiroikoon ja Haveriin (2003) viitaten, että verkostot tai verkostojen johtaminen on nähty usein uuden hallintatavan johtamisvälineenä ja siksi hallinta ymmärretään myös verkostojen johtamisena. Vaikka verkostomainen toimintatapa ja verkostujohtaminen käsiteontologisesti ovat erotettavissa selkeästi hallinnan käsitteestä (governance), niiden välistä vuorovaikutteisuutta on edelliseen viitaten vaikea ylikorostaa.

Sen lisäksi, että yhteistoimintaan nojaavat verkostomaiset toimintalogiikat kuvaavat kuntien toimintaympäristön uudistumista, myös kuntaorganisaatiot rakenteineen ovat muuttuneet merkittävästi viime vuosikymmenten aikana. Määtän mukaan (2010) vielä 1990-luvun hallinnon uudistusten tarkastelun yhteydessä oli todettavissa, että kunnan palveluntuotanto kokonaisuudessaan oli järjestetty hierarkkisessa rakenteessa. Perinteinen hierarkkinen rakenne alkoi kuitenkin menettää asemiaan muun muassa päätösvallan delegointikehityksen, markkinasuuntautuneiden toimintamallien sekä tulos- ja sopimusohjauksen yleistyttyä. Sanottakoon, että tässä vaiheessa kunnat olivat saaneet organisaatioidensa rakenteisiin konsernimaaisia piirteitä (ks. Karila 1998), mutta käsitys toiminnallisesta konsernista ei ollut vielä noussut nyky-muotoonsa.

Vasta toimintojen liikelaitostaminen, markkinasuuntautuneiden toimintatapojen vahvistuminen ja myöhemmin yhtiömuotoisen toiminnan yleistyminen muodostivat toiminnallisia kuntakonserneja ja loivat konserniajattelulle aseman, jota edelleen vahvistettiin edellisessä kuntalaissa (365/1995). (Määttä 2010, 72-90) Konserniajattelun osaa kuntien toiminnan organisoinnissa on edelleen pyritty vahvistamaan 1.5.2015 voimaan astuneella kuntalailla (410/2015), jossa yksi merkityksellisimmistä uudistuksista strategisen johtamisen viitekehyksessä koskee kuntien taloudellisen aseman arviointia. Kun ennen kunnan taloudellisen aseman arviointi on perustunut ns. peruskunnan talouden tunnuslukuihin, niin tulevaisuudessa arviointi perustuu kunnan konsernitalouden tunnuslukuihin.

Vakkurin (Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 165) mukaan talousajattelu vahvistuu kunnissa monin tavoin, jonka perusteella kuntapalveluiden toimivuutta, kuntien ongelmia ja niistä selviytymisen strategioita käsitellään yhä useammin talouden kysymyksinä. Talousohjaavuus on ko-

rostunut kuntien toiminnan ohjauksessa, ja koska taloudellisen aseman arviointi perustuu konsernitalouteen, lienee todennäköistä, että konserninäkökulma tulee vahvistumaan kuntastrategioissa, mikä nykyisin on osoittanut haastavaksi. Kuntastrategioissa linjatuissa tavoitteissa on Paunin (2012, 11) mukaan usein ongelmallista, että strategioilla ohjataan konserniemoa (ns. peruskunta) ja sen virastoja, vaikka kuntastrategian tulisi ohjata koko kuntakonsernia.

Erilaisten muutosvirtojen syntytekijät eivät vaikuta yksin, vaan ovat keskenään vuorovaikutuksessa luoden dynaamisuutta kuntien toimintaympäristöön. Miettinen, Majoinen, Asikainen, Hakamäki, Timonen ja Valanta (2001) ovat todenneet kuntaorganisaatioiden muuttuneen viime vuosikymmeninä mekaanisista orgaanisiksi ja edelleen dynaamisiksi. Heidän mukaansa muutos ei ole ollut vaihe vaiheelta etenevää, vaan monikerroksista, siten että kuntaorganisaatiossa on nähtävissä piirteitä kaikista näistä vaiheista. Tämä on vaikuttanut myös kuntien johtamisjärjestelmään, jota Miettinen ym. (2001, 15) ovat kuvanneet monikasvoiseksi. Millainen on dynaaminen organisaatio? Miten organisaation voidaan katsoa näyttäytyvän dynaamisessa ympäristössä?

2.2 Kuntaorganisaatio dynaamisena järjestelmänä

Virtanen ja Stenvall (2014, 66–67) ovat korostaneet, että organisaatioteoreettisessa tarkastelussa on syytä erottaa toisistaan yleiset organisaatioteoriat (esim. klassisen organisaatioteoria, ihmissuhdekoulukunta) ja julkishallinnon johtamista koskevat teoreettiset mallit, jotka heidän mukaansa kytkeytyvät yksinkertaistetusti *uuden julkisen johtamisen* (new public management) teorian nimikkeeseen alle. Sen enempää organisaatioiden teoreettishistoriallisiin tematiikkoihin menemättä todettakoon, että nykyiset julkisia organisaatioita koskevat hallinto- ja organisaatioteoriat ovat polveutuneet vahvasti (ks. esim. Ahlstedt, Jahnukainen & Vartola 1977; Vartola 2004) Weberin byrokratiateoriasta sekä Fayolin klassisesta hallintoteoriasta, jotka niin ikään ovat pohjanneet kehitystänsä Virtasen ja Stenvallinkin (2014) mainitsemista yleisistä organisaatioteorioista.

Erilaisten organisaatioteorioiden ja näihin kytkeytyvien toimintalogiikkojen perusteella voisi todeta, että organisaation yhdenmukainen määritelmä on haastavaa, jopa epätarkoituksenmukaista, sillä kulloisenkin organisaatiokäsityksen voisi katsoa muotoutuvan aina sen mukaan,

miten ja millaisesta kontekstista organisaatiota tarkastellaan. Siinä missä Peltonen (2010, 9) näkee organisaatioiden olevan tietoisesti muotoiltuja sosiaalisia järjestelmiä, jotka tukevat ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista, on Harisalo (2008) lähestynyt organisaatioiden määritelmää neljän eri näkökulman kautta. Hänen mukaan organisaatioiden erilaiset määrittelytavat avaavat kukin oman näkökulmansa organisaatioihin. Ensimmäistä ja epäilemättä myös yleisintä tapaa määritellä organisaatio kutsutaan *tavoite- ja tehokkuusmalliksi*, koska sen mukaan organisaatio on huolellisesti suunniteltu järjestelmä, jonka tehtävänä on toteuttaa sille asetetut tavoitteet. Määritelmä korostaa tavoitteita ja niiden mahdollisimman tehokasta saavuttamista.

Toista ja epäilemättä edellistä huomattavasti harvinaisempaa tapaa määritellä organisaatio kutsutaan *säilymismalliksi* tai luonnollisiksi järjestelmiksi. Määritelmän mukaan organisaatiot edustavat yhteistoiminnallisia järjestelyitä, joiden keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa organisaation olemassaolo ja toiminnan jatkuvuus. Kolmatta mahdollisuutta määritellä organisaatio kutsutaan *vaihdantamalliksi*, joka korostaa organisaation ja sen toimintaympäristön välistä vuorovaikutusta ja vaihdantaa. Kun organisaatioita tarkastellaan vaihdantamallin näkökulmasta, ollaan kiinnostuneita siitä, kuinka toimintaympäristön olosuhteet ohjaavat ja rajoittavat organisaatioiden kehitysmahdollisuuksia. Neljättä mahdollisuutta määritellä organisaatio kutsutaan *tulkinnalliseksi mielikuvaksi*. Sen mukaan ihmisten ymmärrys organisaatioista riippuu heidän omista käsityksistään ja tulkinnoistaan. (Harisalo 2008, 17–19).

Strategisen johtamisen toimeenpanon haasteiden tarkastelun kannalta käsitystä kuntaorganisaatiosta tavoite- ja tehokkuusmallina voidaan pitää osuvana, sillä strategisessa johtamisessa on pohjimmiltaan kyse organisaatiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen pyrkimyksestä (ks. esim. Haveri ym. 2009; Bozeman & Straussman 1990). Toisaalta edelläkin luonnehdittu toimintaympäristön dynaamisuus ja tästä juontuvien kuntien toimintatapojen sekä organisaatorakenteiden uudelleen muovautumisen voisi katsoa konkretisoituvan Harisalon (2008, 18) vaihdantamallin kautta. Onpa näkökulmamme organisaatioon siis millainen tahansa, erilaiset mallit organisaation olemuksesta osoittavat tulkinnallisten erojen mahdollisuuden.

Ahlstedt ym. (1977) ovat kuvanneet, kuinka niin oikeudellisissa ajattelumalleissa kuin myös klassisissa organisaatio- ja hallintoteorioissa julkisen hallinnon organisaatioita on perinteisesti tarkasteltu lähinnä suljettuina yksikköinä, jossa organisaation ympäristön merkitystä ei ole

nähty koko merkityksessään (Ahlstedt ym. 1977, 24). Näkökulma organisaatioista on viime vuosikymmenien aikana vaihtunut, samoin totuudet menestymisen kriteereistä (Miettinen ym. 2001). Keskeistä ja hyvin fundamentaalista ajattelutavan muutosta organisaatiosta voisi luonnehtia organisaatiokäsityksen siirtymisenä eräänlaisista pysyvyyttä ja tasaisuutta korostavista malleista dynaamisuutta ja vuorovaikutteisuutta korostavaan organisaatiokäsitykseen (ks. Ståhle & Grönroos 1999, 65–71). Ståhlen ja Grönroosin tavoin, myös yhtenä organisaatiotutkimuksen pioneerina tunnettu Morgan (2006, 38–42) on nimenomaisesti lähestynyt organisaatioita avoimina systeemeinä, jotka ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa ympäristöönsä nähden (ks. myös Stacey 2011, 127–130). Morganin (2006) mukaan organisaation ja toimintaympäristön välinen tasapainoinen ja oikeanlainen suhde nousee avaintekijäksi organisaation kyvykkyudessa selviytyä jatkuvassa ympäristöllisessä muutospaineessa. Myös Juuti ja Virtanen (2009) ovat korostaneet organisaatioiden dynaamisen luonteen merkityksellisyyttä, sillä heidän mukaansa organisaation ominaisuudet määräytyvät ympäristön ominaispiirteistä, jolloin organisaatio pyrkii sopeutumaan ympäristöönsä organisaation rakenteellisten muutosten kautta.

Organisaation vuorovaikutteisuutta on mahdollisuus ilmentää myös kontingenssiteorialla, jota voidaan pitää eräänlaisena systeemiteorian (esim. Morganin (2006) systeemiteoreettiset sovellukset organisaatioista avoimina järjestelmänä) johdannaisena. Möttönen (2009) on viitanut muun muassa Lawrenceen ja Lorchin (1967) sekä Mintzbergiin (1979) kuvatessaan kontingenssiteorian näyttäytymistä organisaation rakenteen ja toimintaympäristön välisissä vuorovaikutuksissa. Kontingenssiteoriassa on kyse organisaation ja ympäristön välisestä tasapainopyrkimyksestä, jolloin organisaatio taiteilee sisäisen eriytymisen ja integraation välillä. Dynaamisen ympäristön voisi katsoa vaativan organisaatorakenteelta hajautusta esimerkiksi toiminnanohjauksessa, toisaalta sisäinen integraatio tarjoaa vakautta ja estää eräänlaisen vuorovaikutusähkyn, eli sellaisen tilan, jossa liian hajautunut organisaatio ohjautuu osiensa puolesta eri suuntiin. Kuntaorganisaation kannalta mielenkiintoista onkin tarkastella, että missä menee hierarkkisen sisäistä vakautta synnyttävän toimintatavan ja verkostolähtöisyydestä sekä konsernimaisuudesta juontuvan sisäisen eriytymisen tasapaino. (Möttönen 2009, 35; Lawrence & Lorch 1967; Mintzberg 1979)

Siinä missä Morgan (2006) on kuvannut organisaatioiden näyttäytyvän niin sanottuina avoimina järjestelminä, myös Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen (2007, 22) ovat todenneet

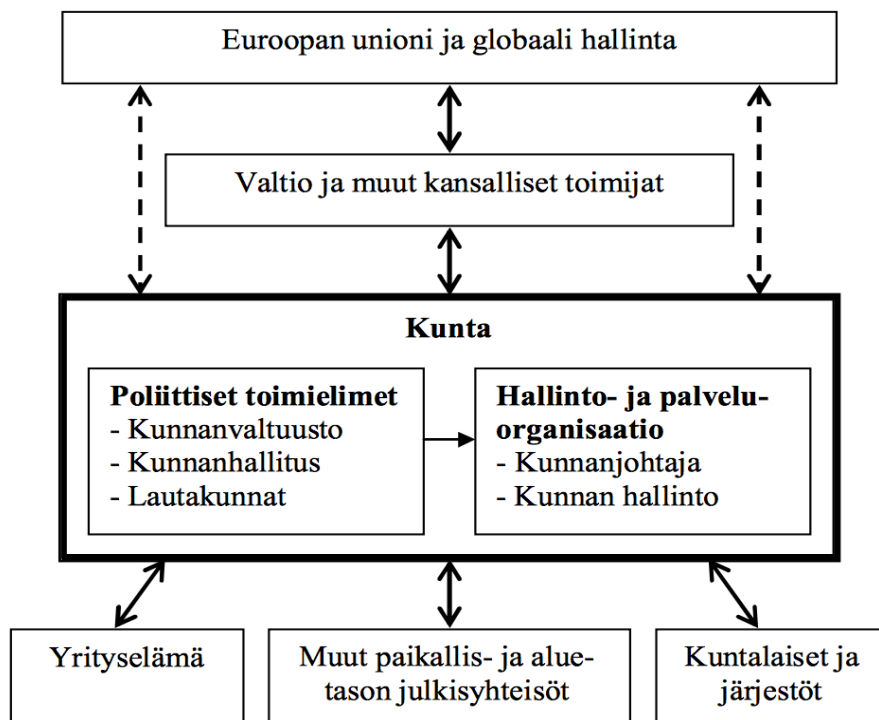
järjestelmäteoriaan nojaten julkisen hallinnon olevan jatkuvassa vuorovaikutuksessa toimintaympäristönsä kanssa. Ahlstedt ym. (1977, 20–22) ovat lähestyneet järjestelmäteoriaa organisaation ja ympäristön välisenä vaihdantaprosessina. Heidän mukaan järjestelmä tarkoittaa mitä tahansa kokonaisuutta, joka koostuu määritellyistä osista ja niiden välisistä vuorovaikutussuhteista ja jolle lisäksi on ominaista, että se kokonaisuutena on enemmän kuin pelkästään sen osia ja niiden välisiä vuorovaikutussuhteita sellaisinaan erittelemällä voitaisiin päätellä (Ahlstedt ym. 1977, 20). Järjestelmänä esimerkiksi kuntaorganisaatio saa ympäristöstään erilaisia syötteitä, kuten lakisääteiseen palvelutoimintaan sisältyvää ministeriön ohjausta. Kuntaorganisaatiossa lainsäädännöllinen velvoite saa muotonsa palvelujärjestelmässä, jolloin syötteiden, eli lain ohjaaman palvelutoiminnan tuotos palvelu, siirtyy järjestelmästä ulos ympäristöön käyttäjälleen. Ahlstedtin ym. (1977, 21) mukaan tällaisen järjestelmän aikaansaamilla tuotoksilla on aina jokin vaikutus sen ympäristöön. Tämä vaikutus saa aikaan muutoksia järjestelmään tulevista syötteistä, jolloin järjestelmä saa palautetta tuotostensa vaikutuksesta.

Samalla tavoin, miten edellä viitatus Juutin ja Virtasen (2009) mukaan organisaation ominaisuudet määräytyvät ympäristön ominaispiirteistä, myös Ahlstedt ym. (1977, 22) ovat todenneet ympäristön järjestelmien ohjaavan sitä enemmän, tiiviimmin ja voimakkaammin järjestelmiä (organisaatioita), mitä enemmän ne ovat vaihdantasuhteessa ympäristöönsä nähden.

Sen lisäksi, että kuntaorganisaatioita voidaan pitää avoimina systeemeinä ne ovat myös Miettisen ym. (2001, 16) mukaan organisaatorakenteeltaan monikasvoisia. Heidän mukaansa kuntaorganisaatioissa on näkyvillä samaan aikaan mekanistinen, orgaaninen ja kaoottinen puoli. Niillä kaikilla on oma tehtävänsä kilpailukyvyyn tuottamiseksi. Kun mekanistista puolta ilmentävät esimerkiksi taloushallintojärjestelmät, ovat Miettinen ym. (2001) kuvanneet laatujohtamisen ilmentävän organisaation orgaanista puolta. Kuntaorganisaation kaoottinen puoli nousee esiin kaikessa kehittämistyössä, jonka katsotaan muodostuvan organisaatioympäristön dynaamisuudesta. (Miettinen ym. 2001, 16) Tämän tutkimuksen kannalta voimme ajatella mekanistisuuden kytkeytyvän strategian seurannan ja arvioinnin menetelmiin, orgaanisuuden strategiseen johtamiseen sekä kaoottisuuden monimutkaistuvaan, moniarvoiseen ja resursseiltaan niukkaan strategisen johtamisen toimintakenttään.

2.3 Kunnan perusrakenne ja konsernianatomian erityispiirteet

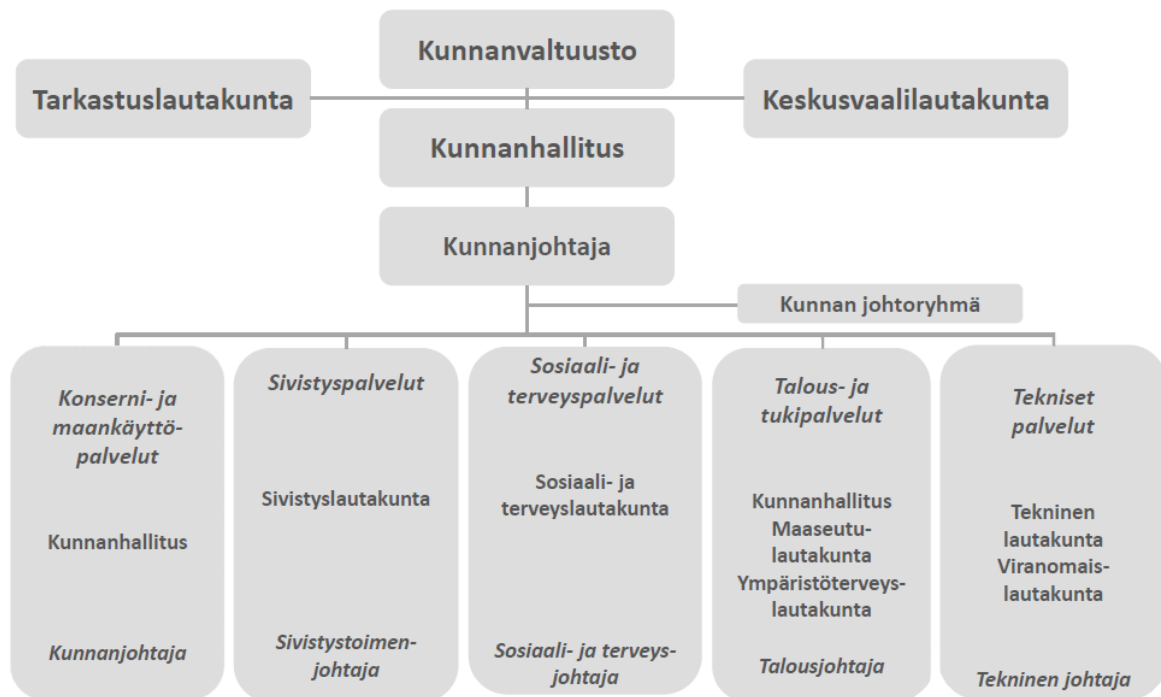
Organisaatorakenne kuvaa organisaation muodollisia valta- ja vastuusuhteita ja kunkin hierarkkisen tason sisäistä työnjakoa, kuten erikoistumista osastoihin, ja osastojen välistä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota (Peltonen 2007, 33). Heurun, Mennolan ja Ryynäsen (2008, 185) mukaan kuntaorganisaatio voidaan jaotella usealla eri perusteella. Ottamatta vielä kantaa siihen, kuinka kuntien organisaatioiden rakenteet ovat viime vuosikymmenien aikana saaneet konsernimaisia piirteitä, kuntaorganisaatiota voidaan kutsua rakenteelta (ks. Anttiroiko ym. 2007, 68) *duaaliorganisaatioksi*, joka käytännössä tarkoittaa kuntaorganisaation rakentuvan poliittisesta ja ammatillisesta organisaatiosta. Duaaliorganisaatiossa ammatillinen organisaatio koostuu virka- ja työsuhteessa olevista työntekijöistä ja vastaavasti poliittinen organisaatio toimielimissä toimivista luottamushenkilöistä. Kuntaa duaaliorganisaationa voidaan kuvata kuviolla kaksi (ks. kuvio 2 s. 13) sekä hyvin traditionaalista kuntaorganisaation rakentumista kuviolla kolme (ks. kuvio 3 s. 14).



Kuvio 2. Kunnan hallintasuhteiden kenttä (mukaillen Haveri & Anttiroiko 2009, 87).

Kuviossa kaksi on esitetty kunnan ulkoisten ja sisäisten hallintasuhteiden kenttä, mutta erityisesti tämän tarkastelun kannalta olennainen osa keskittyy kuvion tummennettuun osaan, jossa ilmennetään kuntaorganisaation dualistisuutta. Kuntaorganisaatio on rakentunut kuviossa

kolme tehtäväalueittain, jota voidaan Peltoseen (2007, 34) pohjaten kutsua toimintorakenteeksi. Tällaisessa rakenteessa palveluiden tuotanto ja niiden ohjaus näyttäytyy perinteisen hierarkkisena ja kuvio kuvaakin kuntaorganisaatiota nimenomaisesti peruskunnan näkökulmasta. Tällainen lautakuntajärjestelmän sisältävä kunnan perusrakenne on Möttösen (2012, 9) mukaan säilynyt pitkään samanlaisena, joskin hän on kyseenalaistanut ko. rakenteen kyvyn vastata nykyajan vaatimuksiin.



Kuvio 3. Siilinjärven kunnan organisaatiokaavio.

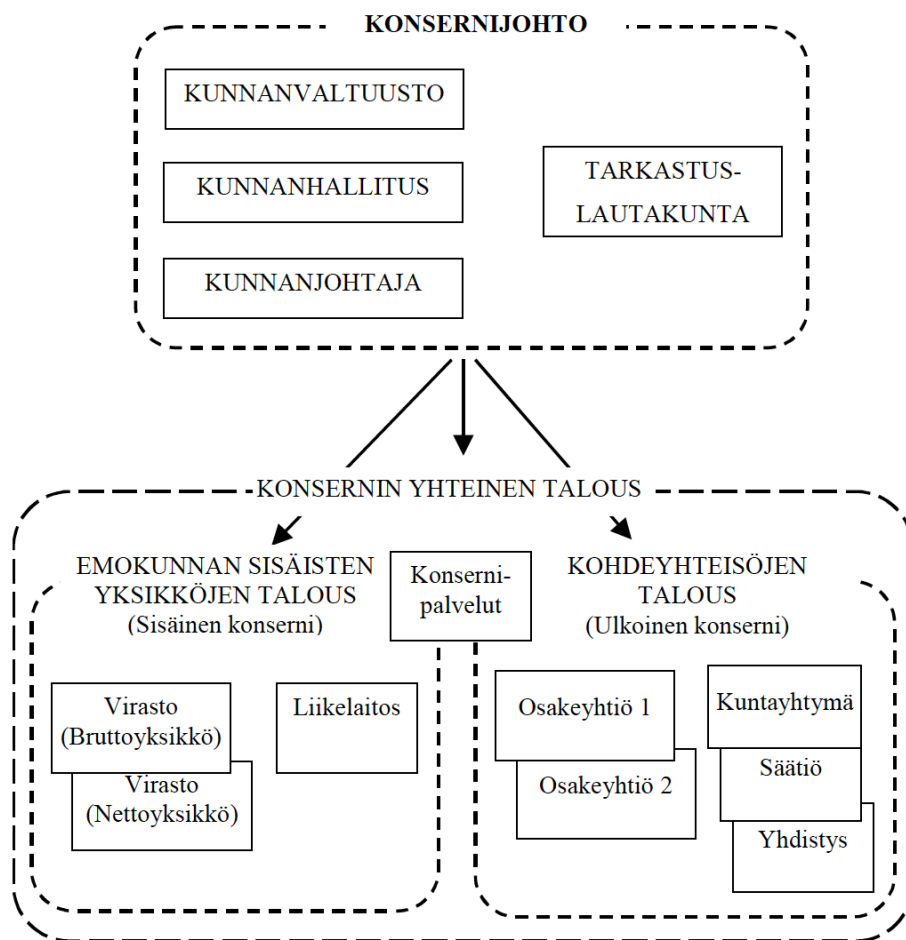
Kuvioiden kaksi ja kolme tarkoituksena on täydentää toisiansa siten, että kuntaorganisaation ymmärretään olevan kaksiosainen ja toimivan yhteisöllisesti, toisaalta emokuntaa usein ilmenetään hyvin hierarkkisena kokonaisuutena toimintakentän monista erilaisista hallintasuh-teista huolimatta. Sanottakoon, että kuvion neljä mukainen organisaatiorakenne yksin kuvaa heikosti kuntaorganisaation rakentumista, sillä nykyisin kuntaorganisaatiot eivät näyttäydy esitetyn yksinkertaisina, vaan perinteinen toimintorakenne on saanut rinnalleen vaikutteita muista organisaatiomalleista, jolloin kuntaorganisaatiota voidaan pitää eräänlaisena toiminto, divisioona- ja verkostorakenteen (ks. organisaatiorakenteiden eri muodot - Peltonen 2007, 34–38) hybridimuotona, jollaisena myös Määttä (2010) on nähnyt modernin kuntaorganisaation näyttäytyvän. Tosin puhuessaan hybridiorganisaatiosta, Määttä (2010, 222) on tarkoittanut tällä kuntaorganisaation tarkastelua erilaisista ohjausjärjestelmistä käsin, kun taas Peltonen

(2007, 38) on keskittynyt hybridimallissaan nimenomaisesti organisaation rakenteisiin. Joka tapauksessa kuntaorganisaatioiden konsernirakenne on Määtän (2010) mukaan kehittynyt hybridioorganisaation tavoin markkinasuuntautuneiden toimintatapojen yleistymisen seurauksena.

Kuntaorganisaatio on nykyisin yhä useammin monialainen konserni, joka muodostuu erilaisten sisäisten ja ulkoisten yksiköiden kokonaisuudesta (Pauni 2012, 6). Harjulan ja Prättälän (2007, 207) mukaan kuntakonserni käsitteenä on ilmentänyt kunnallishallinnon kehittymistä perinteisestä julkishallinnollisesta, virkavastuulla toimivasta linjaorganisaatiosta monimuotoiseksi julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kokonaisuudeksi. Konsernilla yleiskäsitteenä tarkoitetaan useista erilaisista toimintayksiköistä koostuvaa kokonaisuutta, jolla on yhteinen johto. (ks. Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 258). Karilan (1998, 107) mukaan konsernityyppisellä rakenteella tarkoitetaan nimenomaisesti kuntaorganisaation hajautumista pienempiin osiin, joiden toiminta perustuu delegoituun valtaan ja vastuuseen.

Kuntakonsernia voidaan tarkastella juridisena kokonaisuutena, johon myöskin Harjulan ja Prättälänkin (2007) konsernitulkinta on vahvasti sitoutunut. Kunta oikeudellisena konsernina ymmärretään niistä juridisista merkityksenannoista käsin, joita muun muassa kirjanpitojärjestelmän uudistaminen ja kuntalain (410/2015; 519/2007; 376/1995) konsernia koskevat päivitykset ovat muodostaneet vuosien varrella.

Oikeudellisen konserninäkökulman lisäksi kuntakonsernia voidaan lähestyä myös johtamisjärjestelmänä eli ns. toiminnallisena konsernina (ks. Määtä 2010, 191, 195–196; Meklin & Martikainen 2003, 26–27). Meklin ym. (2009, 259) ovat nojanneet toiminnallisen konsernin määritelmässään Lainemaan (1996), jonka mukaan toiminnallisesta näkökulmasta konserni voidaan markkinasektorilla määritellä tuotanto-organisaatioksi, joka toimii usealla eri toimialalla, ja joka on organisoinut eri toimialoilla toimivat yksikkönsä tulosityksiköiksi. Tulosityksiköillä tarkoitetaan esimerkiksi osakeyhtiöitä tai kunnan sisäisiä yksiköitä. Meklinin ym. (2009, 259) mukaan ns. toiminnallinen konserni voidaan jakaa edelleen *sisäiseen* ja *ulkoiseen konserniin*, jolloin konsernikokonaisuutta voidaan ilmentää seuraavalla kuviolla (ks. kuvio 4 s.16).



Kuvio 4. Kuntakonsernin yksiköt johtamisjärjestelmässä (Meklin & Martikainen 2003).

Konsernia voidaan lähestyä siis toiminnallisesta näkökulmasta käsin, jolloin kuntakonserni jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen konserniin tai oikeudellisesta näkökulmasta, jossa tarkastelu keskittyy konsernin oikeudelliseen määritelmään ja konserniyhteisöjen välisien suhteiden oikeudelliseen muotoon. Kuntien sisäinen organisaatio rakentuu ns. emokunnan budjettitalouteen kuuluvista toimintayksiköistä, kun taas ulkoinen konserni muodostuu emokunnan kirjanpitoon nähden itsenäisistä kirjanpitovelvollisista. Nämä julkis- ja yksityisoikeudelliset ulkoisen konsernin yksiköt ovat esimerkiksi osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai kuntayhtymään perustuvia osakkuuksia, jotka kaikki ovat itsenäisiä entiteettejä, mutta kuuluvat osaksi kuntakonsernin taloutta. (ks. Sinervo 2011, 143–144; Meklin ym. 2009, 258–260; Meklin & Martikainen 2003, 24–26) Kunnan konsernimaisuuden aste määräytyy luonnollisesti sen mukaan, kuinka vahvasti, Karilaan (1998) viitaten, kunta on hajauttanut toimintojansa pienempiin osiin (Karila 1998, 107).

Jos palveluita tuotetaan ainoastaan sisäisessä konsernissa, jolloin hallinnon rakenne on hierarkinen, yhtiöitä ei juuri ole ja toimintojen johtaminen toteutuu suoraan kunnanvirastossa, kuntaa organisaationa ei voida käsittää edellä mainitun kaltaisena kuntakonsernina. Määttä (2010) onkin todennut, ettei konsernijohtamisen käsitettä käytetä pienissä kunnissa, joissa konsernirakenne ei ole muodostunut esitetyn kaltaiseksi. (Määttä 2010, 198) Tässä tutkimuksessa kohdekunnat on valittu sen mukaisesti, joissa on selkeät sisäisen ja ulkoisen konsernin rakennepiirteet.

Edellisessä luvussa on kuvailtu, kuinka organisaation ulkoisesta ympäristöstä nousevat muutostekijät voivat muokata kuntaorganisaatioiden sisäisiä rakenteita ja niiden hallinnan muotoja. Pauni (2010) on todennut, kuinka kuntakonsernin yhä monimuotoistuvat rakenteet vaativat kokonaisuuksien hallintaa ja yhteistä punaista lankaa. Salmisen (2009) mukaan kuntaorganisaatiot ovat järjestetty tietyntaista hallintaa ja hallitsemista varten (Salminen 2009, 93), joka käytännössä on osoittautunut hankalaksi toimintaympäristön ja toimintamallien muututtua. Kuntaorganisaatioiden sisäinen kompleksisuus on lisääntynyt, jonka myötä uudet toimintamallit ovat luoneet organisaatioihin monimutkaisia rakennelmia, joissa on erilaisia rooleja, ohjaussuhteita ja toimintakokonaisuuksia (Möttönen 2009, 35). Käytännössä edellä esitetty kuvio (ks. kuvio 4 s. 16) kuntakonsernista havainnollistaa Möttösen mainitsemaa kuntaorganisaation sisäistä kompleksisuutta, eli siis sellaista organisaation rakenneympäristöä, jota Santalaiseen ja Huttuseen (1993, 87) viitaten voidaan kutsua myös sateenvarjo-organisaatioksi.

Niin kuin Salminen (1993, 93) on korostanut kuntaorganisaatioiden hallinnan hankaloituneen, myös Möttönen (2009) on kuvannut edellä kuvattujen rakenteiden hallinnan olevan vaikeaa ja monimutkaista. Tämän tutkimuksen kannalta näiden rakenteiden ymmärtämisen merkityksellisyttä on vaikea ylikorostaa, sillä tapahtuahan strateginen johtaminen ilmiönä juuri organisaation rakenteissa, niin kuin Peltonen (2007, 27) on seuraavasti todennut, ”*strategia vaikuttaa rakenteeseen, mutta toisaalta organisaation sisäisellä toimintamuodolla on oma roolinsa strategian muotoutumisessa.*” Voisikin siis todeta, että ainoastaan ymmärtämällä kuntien monimutkaistuvia organisaatorakenteita kykenemme ymmärtämään niitä kuntaorganisaation vuorovaikutusvirtoja, joissa strategian toimeenpanon ominaispiirteet saavat muotonsa. Seuraavaksi käsitellään johtamis- ja hallintojärjestelmän ja siihen liittyvän ohjauksellisuuden näyttäytymistä dualistisessa kuntaorganisaatiossa.

2.4 Kunnan dualistinen johtamis- ja hallintojärjestelmä

Kunnallishallinnossa esiintyy monenlaista dualismia. Kuntaorganisaatiota voidaan rakentella pitää edellä kuvatusti kaksiosaisena, mutta sen lisäksi myös kunnallishallinnollinen toiminnanohjaus jakautuu kahteen osaan (Heuru 2000, 58). Möttösen (2012, 11) mukaan kunnan johtamisjärjestelmän duaalisuuden erityispiirteenä on, että johtaminen kuntaorganisaatiossa perustuu luottamushenkilöjohdon ja viranhaltijajohdon rinnakkaiseloon. Tätä Möttösen kuvaamaa rinnakkaiseloa mallintaa edellä esitetyn kuvion kaksi tummennettu osa (ks. kuvio 2 s. 13).

Haveri ja Anttiroiko (2009, 197) ovat jakaneet itse johtamisen *poliittiseen* ja *ammattilliseen johtamiseen*, joka ideaalimallisesti toimii niin, että luottamushenkilöorganisaatio vastaa poliittisista ja ideologisista valinnoista (poliittisesta johtamisesta), kun taas viranhaltijaorganisaatio vastaa valmistelusta ja toimeenpanosta (ammattillinen johtaminen). Viranhaltijaorganisaation johtamista voidaan kutsua myös Meklinin ja Martikaisen (2003, 20) mukaan operatiiviseksi johtamiseksi, jonka avainasemassa ovat kunnanjohtaja ja muut johtavat viranhaltijat. Vastavasti poliittinen johtaminen on luonteeltaan strategista johtamista, jonka voidaan katsoa pohjautuvan Haverin ja Anttiroikon (2009, 197) mainitsemiin poliittisideologisiin valintoihin.

Vaikka johtaminen ja ohjaussuhteet luottamushenkilöorganisaation ja viranhaltijaorganisaation välillä ovat ideaalimallisissa selkeät, käytännössä kunnan johtamisjärjestelmä ei näyttäytyä esitetyn dualistisesti, vaan tehtävät ja toiminnot poliittisen ja ammatillisen organisaation välillä sekoittuvat ja kietoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kuntastrategiasta, johon kytkeytyen viranhaltijaorganisaation tehtävänä on valmistella valtuustossa päätettäviä strategisia valintoja. Usein nämä valinnat vaativat suurta asiantuntemusta ja ratkaisuja tehdään jo valmisteluvaiheessa, jolloin valtuuston muodollinen päätösvalta ja tehdyt ratkaisut pohjautuvat viranhaltijaorganisaation epäformaaleihin valintoihin. Ilmiötä on kutsuttu ”ammattijohtajille kadonneeksi päätösvallaksi”. Toisaalta erityisesti pienissä kunnissa luottamushenkilöiden vahva asema voi näyttäytyä interventioina myös kunnan yksiköiden operatiivisessa johtamisessa. (Haveri & Anttiroiko 2009, 197; Leväsvirta 1999, 6; Majoinen, Harjula, Kirvelä, Myllyntaus, Salenius, Majava & Pauni 2008, 63–64; Möttönen 2012, 11; Kuntalaki 410/2015, luku 4)

Johtamisessa on kyse pohjimmiltaan ohjauksesta, jonka Ahlstedt ym. (1977, 49) ovat määritellä seuraavasti: *"Ohjaus tarkoittaa vaikuttamista minkä tahansa toimintayksikön toiminnan suuntaamiseen välittömästi tai välillisesti sekä laadun että määrän osalta halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi."* Karila (1998, 27) on todennut ohjauksen käsitteessä yhdistyvän toisaalta valtasuhteet ja niiden käyttö, toisaalta ohjaamisen tekniikka. Heurun ym. (2008, 230) mukaan kunnan hallinnon ohjauksesta vastaavat monet eri toimijat ja ohjaus tapahtuu monin eri tavoin. Hallinnolliset ohjaussuhteet muodostuvat niin kuntaorganisaation sisäisestä ja ulkoisesta ohjauksesta. Ohjausjärjestelmä taas koostuu Ahlstedtin ym. (1977, 49) mukaan toimintaa ohjaavista yksiköistä, ohjattavista yksiköistä ja ohjausimpulsseista.

Poliittisen johtamisen kehittämisen kannalta kunnan muotoutuminen konserninomaiseksi kokonaisuudeksi on synnyttänyt kysymyksiä siitä, miten itsenäisiä yksiköitä ja konsernin osia tulisi johtaa ja ohjata (Möttönen 2012, 41). Tavanomaisesti konsernin johtamisen yhteydessä puhutaan konserniohjauksesta, jolla tarkoitetaan kunnan edustajien päätösvallan ohjaamista omistajaohjauksen kautta (ks. Määttä 2010, 194). Yleisesti ottaen kuntien dualistisen johtamisjärjestelmän ja siihen kytkeytyvien ohjausmuotojen muutosta voidaan kuvata siirtymisenä hierarkkisesta ohjausmallista funktionaaliseen ohjausjärjestelmään, joka käytännössä tarkoittaa toimintaa ohjaavien ohjauspisteiden lisääntyneen konsernimaisissa toimintarakenteissa. Poliittisen ja virkamiesohjauksen rinnalle on tullut myös esimerkiksi markkinamaista ohjausta. Oleellista on ymmärtää, ettei kunnan ohjausjärjestelmä rakennu yksinomaan yhdestä ohjausmallista, vaan kuntaa voidaan pitää poliittis-hallinnollisten ohjausjärjestelmien kokonaisuutena. (ks. Ahlstedt ym. 77, 68–70; Karila 1998, 27, 40–52)

Yhtäältä kunnan johtamisjärjestelmän ymmärretään perustuvan poliittisen ja ammatillisen johtamisen yhdistelmään, toisaalta kuntakonserni voidaan nähdä omana johtamisjärjestelmänään, kuten edellä kunnan konsernirakenteiden määrittelyn yhteydessä on todettu. Määttä (2010, 149) on todennut johtamisjärjestelmän tarkoittavan johtamisen rakenteita ja prosesseja ja koska rakenteita on mallinnettu edellä (ks. kuvio 3 s.14 ja kuvio 4 s.16), kunnan dualistisen johtamisjärjestelmän kannalta on tarkoituksenmukaista määritellä lyhyesti konsernijohtamisen peruslogiikat.

Santalaisen ja Huttusen mukaan (1993) julkisten konsernien johtaminen poikkeaa yrityskonsernien johtamisesta erityisesti poliittisella ulottuvuudellaan. Julkisessa konsernijohtamisessa

luodaan ansaintataloudellisten tavoitteiden lisäksi toimintapolitiikkoja ja pyritään linkittämään poliittinen tahto tulosityksiköiden operatiiviseen toimintaan. Konsernin operatiivisen toiminnan pelisäännöillä Meklin ja Martikainen (2003, 28) tarkoittavat muun muassa hankintoihin, rahoitukseen ja sijoitustoimintaan liittyviä ohjeistuksia. Tärkeänä Meklin ja Martikainen (2003, 28) ovat nähneet myös omistajapolitiikan määrittämisen konsernin toiminnan suunta- viivoista päätettäessä. Santalainen ja Huttunen (1993, 103) ovat korostaneet toisaalta myös virkamiesjohdon konsernin toiminnan jatkuvuuden varmistamistehtävää, kun poliittiset edustajat vaihtuvat hallituksissa.

Kuntalain (410/2015) mukaan valtuuston tehtävänä on päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Käytännössä kunnan konsernijohtamisesta vastaavat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohtaminen voidaan luokitella strategiseksi tai operatiiviseksi, jolloin myös kunnanvaltuustolla on oleellinen osa konsernin strategisessa johtamisessa kuntastrategiaa koskevan päätösvallan nojalla. Sen lisäksi, että niin sanotun emokunnan toimielimet (hallitus ja valtuusto) toteuttavat konserniohjausta konsernin sisällä, myös kunnallisten yhtiöiden poliittista edustuksellisuutta on pyritty lisäämään ohjaamalla luottamushenkilöitä yhtiöiden hallituksiin. Käytännössä kuntien hallinnon järjestämisen liikkumavara on mahdollistanut hyvin erilaiset dualistiset johtamistavat konserneissa. Siinä missä esimerkiksi Tampereella aikoinaan perustettiin liiketoimintajaosto kaupunginhallituksen rinnalle vastaamaan konserniohjauksesta, Turussa vastaavan jaoston perustaminen jäi suunnitelmatasolle, sillä kaupunginhallituksen ohjaava asema haluttiin pitää vahvana. (ks. Sandberg 2013, 80–85; Määttä 2010, 144, 152; Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 228; Möttönen 2012, 41–42; Leväsvirta 1999, 6; 410/2015, luku 4) Voisikin todeta, että mahdollisia konsernijohtamisen järjestelmiä on yhtä monta kun niiden toteuttajiakin.

3. STRATEGINEN JOHTAMINEN KUNNISSA

Strategista johtamista on tarkasteltu eri aikakausina kymmenistä näkökulmista. Jokainen uusi suuntaus on ollut tavalla tai toisella edeltäjästään jalostettu, jolloin vanhojen ajatusten ja suuntausten olemassaolon ymmärrys on säilynyt tarpeellisena tähän päivään asti. Vaikka strategisen johtaminen on kokenut merkittäviä muodonmuutoksia sitten Sun Zun sodankäynnintaidosta 1900-luvun alun toiminnan tehokkuutta korostaviin ja edelleen 1970–2000 -luvun tulevaisuus- ja erikoistumisorientoituneisiin strategisiin malleihin, strategian fundamentaaliset tavoitteet organisaation menestymisestä tuntuvat säilyneen samankaltaisina ajasta, maasta ja toimialasta riippumatta. (Vuorinen 2014, 19–27; Silen 2006; Juuti & Luoma 2009; Seeck 2012; Näsi & Aunola 2002; Barney 2007; Prahalad & Hamel 1990) Tässä luvussa tarkastellaan strategisen johtamisen ja ajattelun rakennedynamiikkoja sekä syvennetään tarkastelua strategian implementointiin, seurantaan ja arviointiin. Lopuksi tarkastelu päättyy kuntien strategisen johtamis- ja toimeenpanonjärjestelmän kuvailuun, jonka tarkoituksena on selventää, miten strateginen johtaminen kunnissa (ml. kuntakonserneissa) näyttäytyy ja millaisia ominaispiirteitä kunnat organisaatioina strategiselle arkkitehtuurille antavat.

3.1 Strategisuus johtamisena ja ajattelutapana

Strateginen johtaminen pohjaa merkityksensä organisaation *visiosta* ja niistä keinoista, eli *strategioista*, jolla asetettu visio pyritään saavuttamaan. Visiolla tarkoitetaan organisaation julkisesti täsmennettyä näkemystä siitä, millaiseksi se haluaa tulla. Julkishallinnon organisaation vision määrittelylle on omaleimaista laeista nousevat perustehtävät, jolloin muodostettavan vision usein ajatellaan määrittävän poliittisen päätöksenteon pohjalta, joka niin ikään saa raamin lain määritelmiin kytkeytyvästä organisaation toiminta-ajatuksesta. Toisaalta nykyisin myös kuntien toimintaympäristöä leimaa keskinäinen kilpailullisuus esimerkiksi yritysten sijoittumisesta ja veronmaksajista, jolloin osuvan ja innostavan vision määrittely on noussut korostuneeksi. Sen lisäksi, että strategian voidaan määritellä tarkoittavan vision saavuttamisen keinoja, sen voidaan myös kuvata olevan organisaation toiminnan juoni, sen tapahtumisen punainen lanka. Strategian tehtävänä on auttaa organisaatiota tehostamaan toiminnallisten painopisteiden valintoja, erottamalla tärkeät asiat vähemmän tärkeistä. Julkisen politiikan osalta strategiat määrittelevät politiikan luonteen, aseman ja merkityksen, samalla ilmentäen mihin

julkinen valta pyrkii ja tavan miten tavoitteisiin aiotaan päästä. Kyse on siis pohjimmiltaan toiminnallisen suunnan ottamisesta tai toisin sanoen toiminnallisen painopisteen valitsemisesta, joka edistää parhaiten organisaation tahtotilaa, visiota. (Lindroos & Lohivesi 2004, 26–28, 143–145; Harisalo 2008, 239; Majoinen ym. 2008, 68–69; Harisalo ym. 2007, 30)

Siinä missä visio määrittelee organisaation tulevaisuuden tahtotilaa ja strategiat valittuja polkuja, Stacey'n (1996, 506–507) mukaan strategisen johtamisen voidaan niin ikään ajatella olevan tulevaisuuden näkymän hahmottamista, mutta lisäksi näiden valittujen polkujen kulke- mista. Myös Harisalon (2008, 244) mukaan strategisen johtamisessa on kyse valittujen toimin- tatapojen käytöstä, joka käytännössä tarkoittaa organisaation toiminnan valjastamista strate- gisten valintojen mukaiseksi.

Strategisessa johtamisessa on mahdollista erottaa (ks. taulukko 1 s. 22) kaksi eri johtamistasoa: tarkoitusten ja merkitysten johtaminen (*leadership*) ja asioiden johtaminen (*management*). Or- ganisaation ylin johto edustaa tarkoitusten ja merkitysten johtamista, kun taas eri funktioiden johtajilla, kuten keskijohdolla johtamisorientaatio on luonteeltaan asioiden johtamista. Tarkoi- tusten ja merkitysten johtamista voidaan kutsua myös strategiseksi johtamiseksi, kun taas asi- oiden johtamisen voidaan tulkita olevan operatiivista johtamista. (Harisalo 2008, 244–245)

Tarkoitusten/merkitysten johtaminen	Asioiden johtaminen
1. Luo visioita, osoittaa suuntaa, katsoo tulevaisuuteen	1. Käynnistää, toteuttaa, laittaa liikkeelle
2. Palvelee koko organisaatiota	2. Palvelee omaa toimialuetta
3. Käsittelee subjektiivisia asioita	3. Käsittelee objektiivisia asioita
4. Kohtaa huomattavaa epävarmuutta	4. Käsittelee riskejä
5. Henkilöi tulevaa potentiaalia	5. Henkilöi tehtävää ja sen vaa- timaa ammattitaitoa

Taulukko 1. Strategisen johtamisen kaksi puolta (Harisalo 2008, 244).

Vaikka perusajatus strategisesta johtamisesta asetettuja tavoitteita toteuttavana prosessina on selkeä, strateginen johtaminen ei välttämättä näyttäydy näin yksioikoisesti dynaamisissa olo- suhteissa. Stacey'n (1996, 506–508) mukaan strategista johtamista voidaan itsessään pitää pa- radoksaalisena, sillä strategisen johtamisen tarkoituksena on edellä viitatusi ohjata toimintaa asetetun strategian mukaisesti, toisaalta strategisella johtamisella on nimenomaisesti tarkoitus

luoda sellainen tekemisen ympäristön, joka mahdollistaa muuntautumisen, kyseenalaistamisen ja uusien mahdollisuuksien löytämisen. Sen sijaan, että strateginen johtaminen olisi suoraviivaista ja mekaanista suorittamista, se on ennemminkin tarkkailevaa, arvioivaa, korjaavaa ja ennakkoluulotonta toimintaa, jossa strategisten linjausten toteuttaminen ja edistäminen tapahtuu organisaation eri tasoilla (Harisalo 2008, 244).

Juuri organisaation muiden tasojen, siellä toimivien henkilöiden sekä ympäristön merkityksellisyyden korostuminen strategisessa toiminnassa on synnyttänyt strategisen johtamisen rinnalle muita strategisuutta jäsentäviä diskursseja, kuten strategista ajattelua ja suunnittelua (ks. esim. Mintzberg 1994, 354–360, 381–384; Santalainen 2009, 15–26). Strategisen johtamisen ja ajattelun välistä dynamiikka selventääkseni viittaan Haveriin (1995, 22), jonka mukaan strategisessa johtamisessa korostuvat strategiaproessin ja päivittäisjohtamisen yhteys, jolloin strategian suunnittelun ja johtamisen tulisi toteutua samassa paikassa, kun taas strategisen ajattelun nähdään olevan jatkuva prosessi, jossa vallitsevia toimintamalleja kyseenalaistetaan ja jossa korostuvat yksilön luovuus sekä ei-institutionaaliset strategian luomisprosessit. Tässä kohtaa onkin tärkeää huomioda, etteivät strategisen johtamisen, suunnittelun ja ajattelun käsitteet ole hierarkialtaan saman tasoisia, vaan Sotaraudan (1990, 36) mukaan strateginen johtaminen ja suunnittelu asemoituvat strategisen ajattelun alakäsitteiksi, toteuttajiksi.

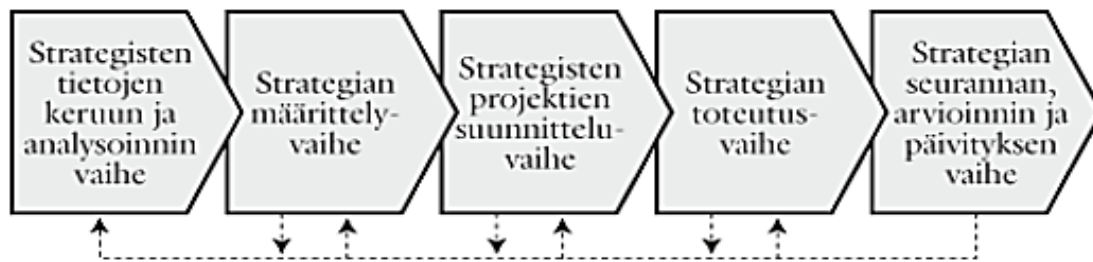
Strateginen ajattelu on 2000-luvulla esiin noussut kehityssuunta, jota luonteeltaan voisi kuvata liimaksi, joka yhdistelemällä erilaisia strategiatyön käsitteitä ja työkaluja pyrkii ratkaisemaan esiin nousevia johtamisen haasteita (Santalainen 2009, 17). Sotaraudan (1996, 184) mukaan strateginen ajattelu muodostaa ennen kaikkea organisaation johtamiselle ja oman toiminnan ohjaamiselle perusasenteen ja –suhtautumisen. Sellaisen asenteen ja suhtautumistavan, joka ohjaa päättäjien huomion organisaation kannalta tärkeisiin asioihin. Santalaisen (2009, 20) mukaan strategista ajattelua voidaan kuvata kyvyksi hyödyntää mielikuvitusta siten, että päästään tavanomaista analyysia syvemmälle, haastamalla ilmeiseltä tuntuvia vaihtoehtoja. Näitä mielikuvitukseen perustuvien kyvykkyyksien aineksia voisi kuvata Sotaraudan (1990, 39) sanoin; *”Strategisessa ajattelussa korostuvat luovuus, tunne, innovatiivisuus ja näkemys deduktivistien, rationaalisten ja loogisten analyysien lisäksi”*.

Voisi todeta, että strategisessa ajattelussa on kyse vahvasta vuorovaikutuksellisuudesta, sillä Mintzbergin (1994) mukaan niin sanottu ajattelu saa muotonsa vasta työn kaoottisuuden läsnäollessa. Työn kaoottisuus pakottaa johtajat ajattelemaan ja päästäkseen tuohon kaoottiseen tilaan, johtajien tulee olla aktiivisia, paneutuneita ja valppaita (Mintzberg 1994, 291). Sotaraudan (1990) mukaan strateginen ajattelu taas muodostaa viitekehyksiä ja ajattelumalleja, joiden tarkoituksena on helpottaa oleellisen löytymistä sirpaleisista tapahtumasarjoista (1990, 36). Strateginen ajattelu siis pyrkii nostamaan tärkeitä asioita ylös tietointensiivisissä olosuhteissa, toisaalta myöskin kaoottisuus on itsessään ehto strategisen ajattelun syntymiselle.

Vuorovaikutteisuuden synnyttämät problematiikat näyttäytyvät myös strategisen ajattelun rakentamistyössä, sillä Tienari ja Meriläinen (2009) ovat viitanneet Hameliin ja Välikankaaseen (2003), joiden mukaan vastuun jakaminen strategisesta ajattelusta myös työntekijöille on johdon haaste. Strategisen ajattelun valjastaminen työntekijöille mahdollistaa heidän mukaansa sen, että uudistuminen on jatkuva, itseohjautuva ja vapaaehtoinen prosessi, jossa luovuudesta eli haasteiden tunnistamisesta ja ratkaisuvaihtoehtojen esittämisestä vastaavat muutkin toimijat ylimmän johdon lisäksi (Tienari & Meriläinen 2009, 140). Hyvän strategisen johtamisen voisi tulkita perustuvan sellaisien organisaation sisäisten ympäristöolosuhteiden rakentamiseen ja edellytysten luomiseen, jotka tukevat strategisen ajattelun kehittymistä (ks. esim. Tienari & Meriläinen 2009; Bower 1970; Burgelman 1983).

Strategisessa ajattelussa on siis kyse sellaisesta organisaation tekemisen orientaatiosta, jossa korostuvat mukautuvuus, luovuus sekä tekemisen tapaan tai suuntaan kohdistuva kyseenalaistamiskyky, ja että nämä ajattelun ja tekemisen muodot koskettavat koko organisaatiota, eikä pelkästään perinteisesti ajateltuna organisaation strategista tasoa, johtoa (ks. esim. Haveri 1990; Hamel & Välikangas 2003; Sotarauda 1996, 1990).

Sydänmaalakan (2004, 139) mukaan strateginen johtaminen on jatkuva prosessi, joka rakentuu strategian laatimisesta, suunnittelusta, toteutuksesta sekä arvioinnista ja päivittämisestä. Lindroos ja Lohivesi (2010, 29) ovat kuvanneet strategisen johtamisen prosessia seuraavalla kuviolla (ks. kuvio 5 s. 25), joka suurelta osin mukailee Sydänmaalakan (2004, 139) mallia. Tämän tutkimuksen kannalta oleelliseksi muodostuvat strategian toteuttamisen sekä arvioinnin ja päivittämisen vaiheet, joita käsitellään seuraavaksi.



Kuvio 5. Strategiaproessin viisi keskeistä työvaihetta (Lindroos & Lohivesi 2010, 29).

3.2 Strategian implementointi vuorovaikutuksellisena prosessina

Strategian toimeenpanon merkitystä strategiaprosessissa on vaikea ylikorostaa, sillä hienoin-kin strategiaproessi muuttuu hyödyttömäksi, jos strategia ei kiinnity osaksi organisaation ajattelua ja toimintaa (Creutz & Sundquist 2002, 47). Niin kuin itse strategian käsitettä pidetään haastavana määriteltävä, myös strategian toimeenpanoprosessia on hankala kuvata yksiselitteisesti. Sitä voidaan yksinkertaisesti pitää työnä ja johtamisena, toisaalta strategian toteuttamista voidaan kuvata tilanteeksi, jossa organisaation jäsenet tekevät työtään yhteisten tavoitteiden eteen (Mantere, Hämäläinen, Aaltonen, Ikävalko & Teikari 2003, 140–141). Salmisen (2008) mukaan strategian implementoinnilla tarkoitetaan organisaation sisäistä operationaalista toimintaa, joka saa muotonsa asetetusta strategiasta (Salminen 2008, 17). On vaikea olla kiinnittämättä huomiota siihen, kuinka samalla tavalla strateginen johtaminen on edellä käsitteellistetty tarkoittamaan implementoinnin tavoin suunnitelmallista työtä, jossa asetetut tavoitteet ja suunnitelmat osoittavat kuljettavan polun. Lindroos ja Lohivesi (2004, 159) ovatkin todenneet, että johtamisen voidaan katsoa tarkoittavan samaa kuin strategialinjausten toimeenpano.

Strategian implementoinnin käsitetään usein olevan yksittäinen vaihe strategiaprosessissa. Niimenomaisesti se vaihe, jossa strategisen tiedonkeruun ja analysoinnin sekä erilaisten määrittelyvaiheiden jälkeen muodostunut strategia siirtyy dokumentaatiosta käytäntöön. Strategian implementoinnin voidaan katsoa asemoituvan strategiaprosessissa eri tavoin. Salmisen (2008) mukaan käsitys implementoinnista yhtenä strategiaproessin vaiheena perustuu mekanistisiin strategiamalleihin, joissa implementointiin ei niinkään kiinnitetä erityistä huomiota, vaan pääpaino on analyysissä, johon pohjautuen hyvän suunnitelman oletetaan olevan avain strategian

onnistumiseen. Salminen on kuitenkin todennut lukuisien johtajien kokemuksiin viittaamalla implementoinnin olevan strategiaprosessin tärkein vaihe juurikin siksi, että se epäonnistuu useimmiten (Salminen 2008, 60–61). Vastapainona strategiaprosessin mekanistiselle ajattelulle, viittaa Rannistoon (2009), jonka mukaan strategian luominen on jo sen toteuttamista, sillä implementoinnin onnistuminen juontaa juurensa jo strategiaprosessin alkutaipaleesta, suunnittelusta (Rannisto 2009, 126). Mintzberg (1994, 285) onkin todennut jokaisen epäonnistumisen implementoinnissa olevan sisimmältään strategian epäonnistumista.

Edellisessä alaluvussa esitetty tulkinta strategisen johtamisen kaksitasaisuudesta (ks. taulukko 1. s. 22) on mielenkiintoinen, sillä se itsessään edustaa ainakin osittain vastakkaista näkemystä Ranniston (2009, 126) ja Mintzbergin (2009, 285) implementointitulkinnoille, sillä heidän mukaansa juuri tällainen tasoerottelu yleensä aiheuttaa implementoinnin haasteita, kun strategien suunnittelutyö ja implementointi nähdään toisistaan erillisinä prosesseina, johon osallistuvat näin myös eri toimijat. Tätä tilannetta ovat osuvasti kuvanneet Tienari ja Meriläinen (2009, 126) seuraavasti: *"Johto pitää uudesta strategiasta tiedotustilaisuuden ja ihmettelee sitten, miksei strategia ala jalkautua"*. Åbergin (1997, 9–10) mukaan tällaista näennäistä strategiaviestintää on mahdollista kutsua elämälle vieraaksi kelohonkastrategiaksi, jonka synnyn taustalla on epäosallistava ja muiden näkemyksiä hyödyntämätön johtokeskeinen strategian luomisprosessi. Myös Kotonen ja Tilli (2003) ovat toimeenpanon onnistumisen problematiikkaa kuvatessaan korostaneet strategian laatimisen vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuutta. Johdon lisäksi strategian suunnitteluun tulisi osallistaa myös henkilöstöä, jolloin strategian voisi kuvata olevan osa henkilöstön ajattelua ja jokapäiväistä toimintaa. (Kotonen & Tilli 2003, 192–193)

Dereli (2003, 252) on viitannut Sackmanniin (1991, 161), jonka mukaan strategisen päätöksen tulee virrata implementointiin, jonka yhteydessä kulttuurisuus on nostettu esiin. Kaplan ja Norton (2002) ovat puhuneet strategiakeskeisestä organisaatiosta, jonka yhtenä periaatteena on liittää työntekijä organisaation strategiaan. Sen sijaan, että käskyjä annetaan ylhäältä päin, jokaisen työntekijän on ymmärrettävä strategia ja oltava motivoitunut tukemaan organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista (Kaplan & Norton 2002, 53).

Vaikka Kaplan ja Norton (2002) eivät puhu varsinaisesti kulttuureista käsitellessään organisaation strategialähtöisyyttä, heidän implementoinnin yhteydessä kuvaamia tematiikkoja esimerkiksi johtamisen käytännöistä, viestinnästä ja työntekijöiden sitoutumisesta voidaan tarkastella organisaatio- ja johtamiskulttuureiden kautta. Voisikin todeta, ettei implementoinnissa ole kyse ainoastaan strategisesta johtamisesta, vaan myös organisaation kulttuurin strategialähtöisyydellä on merkitystä (ks. Mintzberg, Ahlstrand & Lampel 1998, 268–272). Sen enempää organisaatiokulttuureita tässä kohtaa läpi käymättä (ks. organisaatiokulttuurit luku 4.2), viitataan Salmiseen (2008, 48), jonka mukaan organisaatiokulttuurit eivät sinänsä ole hyviä tai huonoja, vaan oleellista on se miten ne tukevat uusien strategioiden toteutumista.

Kuten edellä viitattiin Stacey'n (emt. 506–508) lähestyneen strategisen johtamisen tavoitteita joustavuuden ja muuntautumiskyvyn kautta, Brysonin (2004) mukaan myös strategian implementoinnissa muuntautumiskyky nousee tärkeäksi. Bryson on todennut, että implementoinnin tehostamiseksi implementointiprosessin itsessään tulisi olla mukautuva oppimiselle, kun uutta tietoa syntyy ja olosuhteet muuttuvat (2004, 238). Myös Mantere ym. (2003, 141) ovat tulleet samaan tulokseen toteamalla strategian kehittymisen toimeenpanon aikana olevan tärkeä tekijä toimeenpanon onnistumisen kannalta. Brysonin (2004) tulkinta oppivasta implementointiprosessista voisi katsoa ilmentävän edellä kuvattuja strategisen ajattelun tematiikkoja, joissa korostuvat, esimerkiksi Hamelin ja Välikankaan (2003) mukaan organisaation sekä johto- että työntekijätasolla tapahtuvat toiminnan jatkuvat ja itseohjautuvat uudistumisprosessit.

Salmisen (2008) mukaan implementoinnin haasteellisuutta ei ole syytä aliarvioida, sillä siinä missä strateginen suunnittelu näyttäytyy teoreettisena analyysinä, on implementointi valtaosin ihmisten johtamista. Strategian implementoinnin kytkeytyneisyys ihmisten johtamiseen konkretisoituu hyvin implementoinnin keskeisten osa-alueiden kautta, joita Salmisen mukaan voidaan määritellä seuraavasti: *"toteutuksen suunnittelu, strategian lanseeraus, organisaation motivoiminen ja muutosenergian kasvattaminen sekä strategian etenemisen ohjaus seurannan ja palautteen avulla"*. (Salminen 2008, 62, 17) Lienee kiistämättä selvää, että kaikissa näissä osa-alueissa korostuu toimeenpanoprosessin dialogisuus tai kaksisuuntaisuus, kuten edellä Tiliin ja Kotoseen viitattiin (2003). Tässä tutkimuksessa tarkastelu osittain kiinnittyy erityisesti seurannan ja palautteen kautta toteutettavaan strategian etenemisen ohjaukseen.

Ei liene kaukaa haettua, jos todetaan vuorovaikutteisuuden ja erityisesti strategisen viestinnän nousevan keskiöön strategian toimeenpanon johtamisessa. Kuten Åbergin (1997) on korostanut strategisen viestinnän merkityksellisyyttä kelohonkastrategiaa kuvaavan esimerkkinsä kautta, Creutzin ja Sundquistin (2002, 47) mukaan strategian ymmärrettävä viestiminen organisaatiossa on keskeinen haaste toimeenpanossa, sillä strategian soveltamisen pitäisi osaltaan kuulua jokaisen päivittäiseen työhön. Silvennoinen-Nuoran, Lumijärven ja Sihvosen (2005) mukaan strategiaprosessi perustuu vuorovaikutukseen, jolla strategiat saatetaan osaksi jokaisen organisaation jäsenen päivittäistä työtä. Juuri strategian avulla luodaan uutta toimintaa käytännössä ja onnistunut läpivienti vaatiikin toiminnalta luottamusta ja jatkuvaa viestintää organisaatiossa (Silvennoinen-Nuora ym. 2005, 68). Strandman (2010, 175) on todennut strategisen viestinnän muodostavan kivijalan koko strategiaprosessille, sillä strateginen viestintä itsessään on sekä strategian toimeenpanoa että johtamista.

Voisi todeta, että strategian implementointi on vahvaan vuorovaikutukseen kytkeytyvää ihmisten johtamista, jossa onnistuminen perustuu paitsi itse toimeenpanon johtamistyöhön mutta myös koko strategiaprosessin johdannaisvaikutuksiin, joita strategisessa johtamisessa prosessin ensivaiheille on annettu. Kuten Salminenkin (2008, 17) on todennut, strategian seuranta ja arviointi kuuluu osaksi strategian implementointia. Kotosen ja Tillin (2003) mukaan strategisen suunnittelun ja johtamisen onnistumisen kannalta on oleellista, että strategian tehokkuutta seurataan käytännön toiminnan ohjauksessa jatkuvasti (Kotonen & Tilli 2003, 195). Mitä strategisella seurannalla ja arvioinnilla tarkoitetaan strategian implementointiprosessissa?

3.3 Seuranta ja arviointi osana strategian implementointia

Seuranta ja arviointi käsitteinä kytkeytyvät toisiinsa kiinteästi. Tilanteesta riippuen seuranta ja arviointia voidaan pitää toistensa synonyymeinä, joissakin tilanteissa toisiaan täydentävinä. Siinä missä seuranta voi olla tiedon keräämistä ja arviointi kerätyn tiedon analysointia, seuranta voi itsessään tarkoittaa useasti myös näitä molempia. Useaan lähdeoteeseen pohjaten Paldanius ja Tallskog (2003) ovat todenneet arviointien ja seurannan suhteeseen liittyvän paljon epäselvyyttä ja käsitteistön olevan vakiintumaton. Se miten seurantaan sisällytetään analyysia vaikuttaa siihen puhummeko seurannasta *perusseurantatiedon hankintana* vai *perusseurantatiedon hankintana sekä tiedon perusteellisempaa analyysina ja tulosten aktiivisena välittämisenä hyödynnettäväksi* (Paldanius & Tallskog 2003, 19–20). Paldanius ja Tallskog (2003)

ovat viitanneet Harrinvirtaan, Uusikylään ja Virtaseen (1998), joiden mukaan arviointien voidaan katsoa tarkoittavan suhteellisen koottuja analyysseja, jotka koskevat esimerkiksi yksittäisiä strategiaprosesseja. Creutz ja Sundquist (2002, 5, 33) ovat todenneet arvioinnin olevan oleellinen osa kunnan strategista johtamisjärjestelmää, ja että arviointi on muutoksen väline, jossa erityisesti tiedon hyväksikäytettävyys nousee keskiöön. Paldaniuksen ja Tallskogin (2003) mukaan Suomessa käytetään seuranta- ja arviointia myös sanaparina, jonka heidän mukaan nähdään viittaavan perusseurantatiedon hankinnan ja analyysin yhdistävään seurantaotteeseen (Paldanius & Tallskog 2003, 21). Myös tässä tutkimuksessa seuranta- ja arviointia käytetään sekä sanaparin mukaisena yhdistävänä seurantaotteena, että myös erikseen, jolloin seurannalla tarkoitetaan perusseurantatiedon hankintaa ja arvioinnilla seuranta- ja arviointitiedon analysointia. Miksi strategioita tulisi sitten seurata ja arvioida?

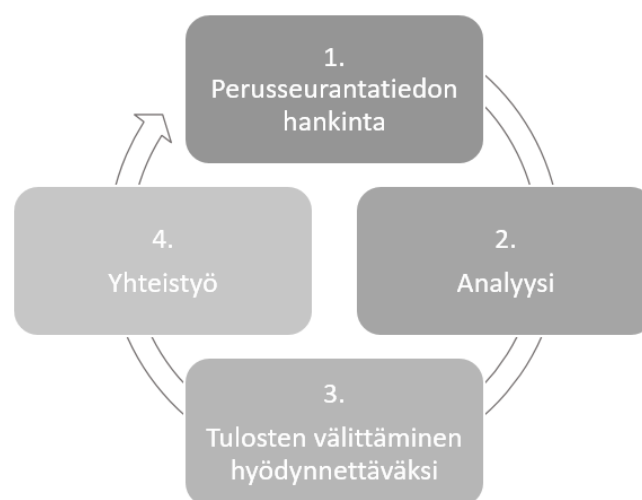
Hyvin harva asia tai ilmiö on siinä määrin staattinen, että sen voidaan sanoa olevan täysin muuttumaton (Juppo 2005, 102). Strategian toimeenpanon tarkastelussa tämän voisi katsoa käytännössä tarkoittavan sitä, etteivät strategian laadintahetkellä koetut ja ymmärretyt olosuhteet vallitse sellaisenaan kuin juuri sillä nimenomaisella hetkellä. Mantere ym. (2003, 141) ovat korostaneet strategian mukautuvuutta ympäristön muutoksiin nähden ja kuvanneet mukautumattomuuden haasteita seuraavasti; *”Voidaanko sanoa, että toimeenpano on onnistunut, jos organisaation jäsenet juoksevat huonon strategian perässä kuin sopulit kalliolta mereen?”* Toisaalta kuten edellä Kaplaniin ja Nortoniin (2002) on viitattu, toimeenpanon onnistumisen kannalta on tärkeää, että asetettua strategiaa noudatetaan kaikilla organisaation tasoilla päivittäin. Niin kuin Harisalo (2008, 246) on todennut, organisaatio tarvitsee tietoa muun muassa siitä, miten ja kuinka hyvin se toiminnallaan seuraa valittuja suuntiaan.

Sotaraudan (1996, 243–259) mukaan strategian voidaan määritellä olevan joko suunniteltu tai emergentti. Näiden oleellinen ero on siinä, että suunniteltu strategia korostaa pysyvyyttä ja mekanistisuutta, kun taas emergenttisessä strategiassa lähtökohta on sen jatkuvassa kehittymissä ja oppimisessa. Sotaraudan (1996) strategian luonnetta kuvaavat perusasetelmat määrittelevät hyvin myös strategian seurannan ja arvioinnin legitimoinnin lähtökohdat. Toisaalta asianmukainen toimeenpano vaatii seuranta- ja arviointia strategian päivittämiseksi, kun organisaation sisäiset ja ulkoiset olosuhteet muuttuvat, toisaalta tärkeää on todentaa, että organisaation toiminta noudattaa kulloinkin voimassa olevaa suunniteltua strategiaa. Myös Harisalo (2008) on yhtynyt näihin seurannan ja arvioinnin perustehtäviin todetessaan strategian

arvioinnissa olevan kyse toisaalta strategian johtamisen seuraamisesta, mutta myös toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten seuraamisesta (Harisalo 2008, 247). Arvioinnin avulla voidaan tunnistaa strategian tarkistamisen tarpeet, mutta myös toiminnan painopisteet sekä kehittämisen kohteet. Kunnissa arviointi kytkeytyy voimavarojen allokoinnin lisäksi myös niiden riittävyyden varmistamiseen. (Creutz & Sundquist 2002, 33)

Siinä missä Harisalo (2008, 247) on todennut strategisen arvioinnin tukevan organisaation oppimista, myös Salminen (2008, 60) on nostanut oppimisen seurannan ja arvioinnin rinnalle. Seurannan rooli korostuu erityisesti silloin, kun strategian toteutusvaihe nähdään oppivana prosessina, jossa suunnitelman sisältöä ja toteutustapaa arvioidaan jatkuvasti (Paldanius & Tallskog 2003, 16). Oleellista on ymmärtää, ettei strategian seurannassa ja arvioinnissa ole kyse ainoastaan tiedon tuottamisesta, vaan myös sen soveltamisesta toimeenpanossa (esim. Creutz & Sundquist 2002, 5). Nimenomaisesti prosessin aikainen ja sen jälkeen suoritettu jälkikäteisarviointi saavat tärkeän aseman oppimisessa (Haveri 1995, 161). Vaikka Haveri (1995) onkin käsitellyt oppimista nimenomaisesti ohjelmien arvioinnissa, näen oppimisen logiikoiden toimivan samalla tavalla myös strategian seurannan ja arvioinnin kontekstissa. Harisalo (2008, 246) on todennut, että strategisen arvioinnin tulisi olla luonteeltaan korjaavaa ja uudelleen suuntaavaa.

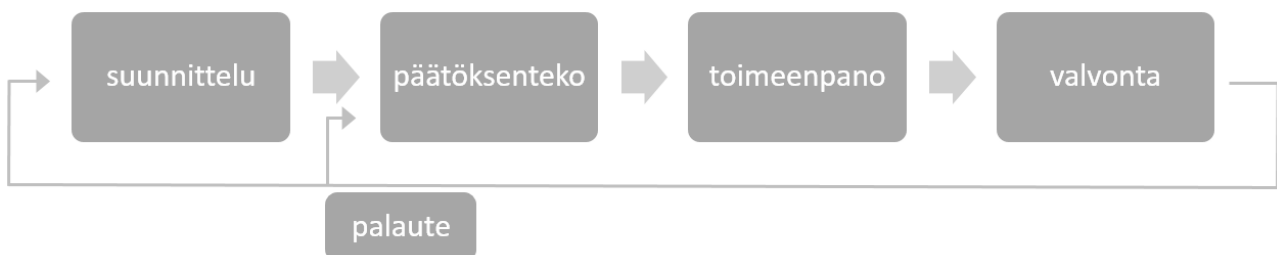
Seurannan tuottaman tiedon ja sen hyödyntämisen prosesseja on mahdollista kuvata Paldaniuksen ja Tallskogin (2003) seurannan perustehtävien nelijaolla (ks. kuvio 6 s. 30).



Kuvio 6. Seurannan perustehtävien nelijako.

Jäsennyksessä perusseurantiedon hankinnalla tarkoitetaan yksinkertaisesti analysoimatonta raaka-aineistoa, jonka jälkeen siirrytään analyysiin. Analyysin tarkoituksena on etsiä raaka-aineistosta oikeat tarpeita vastaavat tiedot, jonka perusteella analyysia voidaankin pitää tärkeänä linkkinä tiedonhankinnan ja seurannan tulosten välillä. Analysoitu tieto johdetaan hyödynnettäväksi organisaatioon ja tämän prosessin tehokkuuden kannalta on tärkeää, että tulosten kokoamisen, välittämisen ja edelleen hyödyntämisen ketju toimii mahdollisimman saumattomasti. Yhteistyö osana seuranta tarkoittaa laajasti kaikenlaista seurantaan liittyvää toimijoiden välistä vuorovaikutusta, osallistamista ja tiedottamista. Yhteistyö voidaan näin ajatella olevan muiden edellä esitettyjen tehtävien osatehtävä tai menetelmä. (Paldanius & Tallskog 2003, 18–19) Erityisesti yhteistyö seurannassa, kuin myös muissakin strategiaprosessin vaiheissa on noussut edellä esiin toistuvasti. Voisi sanoa, että tämä edelleen vahvistaa väitettä vuorovaikutuksellisuuden ja osallistamisen huomioimisen merkityksellisyydestä niin strategian laadinnassa kuin myös toimeenpanossa.

Käsitelläkseni seurannan ja arvioinnin fundamentaalisia lähtökohtia viittaan Ahlstedtiin ym. (1977), joiden mukaan seuranta voidaan pitää toiminnan valvonnan muotona, joka voidaan yksinkertaistaen operationalisoida alla olevan kuvion mukaisesti (ks. kuvio 7 s. 31).



Kuvio 7. Suunnittelun ja valvonnan välinen logiikka (mukaillen Ahlstedt ym. 1977, 58).

Ahlstedt ym. (1977) ovat määritelleet useita valvonnan muotoja, joista strategian toimeenpanon kannalta osuvin muoto on tarkoituksenmukaisuusvalvonta, joka kytkeytyy päämääriin ja tavoitteisiin. Haastavana Ahlstedt ym. (1977) ovat nähneet valvontatehtävän mukauttamisen asiasisältöjen muuttuessa. Käytännössä alemmilla organisaatiotasoilla valvontajärjestelmä rakentuu henkilökohtaisten havaintojen pohjalta, jotka niin ikään siirtyvät organisaation tasoilla ylöspäin raporttien kautta. Tällöin valvonta muuttuu ylemmän organisaatiotason edustajien

näkökulmasta välilliseksi ja luottamus valvonnasta rakentuu raporttien varaan. (Ahlstedt ym. 1977, 59) Voisi ajatella, että Ahlstedtin ja kumppaneiden tulkinnat valvonnan peruslogiikoista toimivat suurissa hierarkkisissa kuntaorganisaatioissa edelleen hyvin, sillä kuten edellä on kuvattu kuntien konsernirakenteen sisältävän monia ohjauksellisia rajapintoja, juuri näissä rajapinnoissa valvontajärjestelmän haasteet todennäköisesti konkretisoituvat strategisen johtamisen haasteiksi.

Seuranta ja arviointi toteutuu erilaisissa organisaation osajärjestelmissä. Siinä missä Ahlstedt ym. (1977) ovat puhuneet yleisesti ottaen valvontajärjestelmästä, mahdollista on puhua myös yksilöidymmin strategisesta valvontajärjestelmästä. Kamenskyn (2010) mukaan valvontajärjestelmät keskittyvät usein yksinomaan operatiivisen toimintaan, joka itsessään ei kata strategisen johtamisen valvontatarpeita. Vaatimukset strategiselle valvontajärjestelmälle ovat kovat, sillä strategiset päätösten vaikutusaika on pitkä ja toimintaan vaikuttavat useat sisäiset kuin ulkoiset vuorovaikutustekijät. Pelkkä tavoitteiden toteutumisen seuranta ei yksistään tee valvontajärjestelmästä hyvää, vaan myös ymmärrystä nykyisestä ja tulevaisuuden todellisuudesta tarvitaan olemassa olevan strategian onnistuneisuuden arviointia varten. Organisaation valvontajärjestelmä tulisi rakentaa niin, että sen vaikutus ylittää kaikkiin organisaation strategisen arkkitehtuurin elementteihin. Strategisella arkkitehtuurilla tarkoitetaan strategisen johtamisen kokonaisrakennetta, joka käytännössä tarkoittaa strategiaprosessin toteutumisen alustaa suunnittelusta, toteutukseen ja valvontaan. Arkkitehtuuri rakentuu organisaation toiminta-ajatuksista, arvoista, visiosta, analyyseista, strategisista tavoitteista, toimenpideohjelmista sekä monista muista elementeistä. (Kamensky 2010, 53–60, 322)

Käytännössä seurannan ja arvioinnin toteutusta ei tule siis kytkeä ainoastaan asetetun strategian toimeenpanon onnistumisen arviointiin, vaan myös strategiaa ohjaaviin ja luonteeltaan pysyvämpiin strategisiin elementteihin, kuten visioon, jotta järjestelmä toimisi kattavasti, tavallaan laajasti oppien. Strategista valvontaa voidaan tarkastella myös järjestelmällisiä toimenpiteitä laajemmasta kokonaisuudesta käsin, sillä Lainema (1996) on tuonut konsernitason perinteisten strategisten valvontajärjestelmien rinnalle strategisen kyseenalaistamisen käsitteen, jolla tarkoitetaan strategian taustalla vaikuttavien tavoitteiden, olettamusten ja itse strategian kyseenalaistamista. Oleellinen ero strategisen valvonnan ja strategisen kyseenalaistamisen välillä on mukautuvuus ja vuorovaikutteisuus. Kyseenalaistaminen kuvaa nopeasti muuttuvassa ympäristössä tapahtuvaa oppimista paljon paremmin kuin valvonta. (Lainema 1996, 101–105)

Creutzin & Sundquistin (2002, 25) mukaan selkeästi toteutettu tavoitteiden asettelu on tuloksellisen arvioinnin perusta. Myös Lindroos ja Lohivesi (2004) ovat todenneet strategian implementoinnin edellyttävä selkeiden tavoitteiden asettamista, jonka perusteella strategiaan valittavien keinojen painopisteet tulisi olla tarkkaan valittu (Lindroos & Lohivesi 2014, 152). On selvää, että strategian implementoinnissa toiminnan arviointi ja seuranta on hankalaa, jos tavoitteet on asetettu ympärilyöreästi ja sellaiseen muotoon, joiden mittaaminen on mahdollonta. Siinä missä Asikaisen (2009, 154) mukaan selkeät mittarit ja niiden tasot helpottavat seurannan toteuttamista, ovat niin ikään Niemelä, Pirker ja Westerlund (2008) todenneet, että se mitä mitataan, tulee tehtyä. Mittaamisen onnistumisen kannalta oleellista on, että asetetut mittarit yhdistävät strategian ja toiminnan operatiivisella tasolla, ja että mittariston tulee olla organisaation tasoja ajatellen kattavasti toteutettu. (Niemelä ym. 2008, 96, 105)

Lindroosin ja Lohiveden (2004, 152–154) mukaan tavoitteet tulisi asettaa siten, etteivät ne ohjaa toimintaa yksipuolisesti tiettyyn suuntaan. Yksipuolisen tavoiteasetannan ehkäisemiseksi organisaatiossa tulisi asettaa toisiaan tasapainottavia tavoitteita. Esimerkiksi laadullisilla asiakaspalvelutavoitteilla on mahdollista tasapainottaa määrällisiä tehokkuustavoitteita. Tavoitteiden tasapainotusta ja jäsennystä on usein tavoiteltu Kaplanin ja Nortonin (2002; 1996) Balanced Scorecard –mallin kautta, jonka tosin on todettu saavan uudenlaisia merkityksiä toimeksiantotalouteen perustuvassa julkishallinnossa (esim. Asikainen 2009, 150; Lindroos & Lohivesi 2004, 153; Silvennoinen-Nuora ym. 2005, 66–67). Mallin keskeisenä tavoitteena on muuntaa visio ja strategia konkreettisiksi tavoitteiksi ja mittareiksi, joilla pyritään tavoitteiden tasapainotuksen lisäksi edistämään myös henkilöstön sitoutumista strategiaan, vahvistuneen tietoisuuden kautta (Majoinen ym. 2008, 69).

Niemelän ym. (2008) edellä mainittuja tulkintoja mittareiden ja strategian välisen kommunikoinnin merkityksellisyydestä vahvistavat edelleen Lumijärven (1999) BSC-malliin kytkeytyvät sovellukset, sillä hänen mukaansa malliin perustuvan strategian mittarit eivät ole pelkkiä yksittäisiä tunnuslukuja, vaan linkittyvät ketjuksi ja hierarkiaksi, joka konkretisoi vision ja strategian mitattaviksi indikaattoreiksi. Olennaista mittareille on, että ne ovat kiinteässä yhteydessä toimintastrategiaan ja menestykseen. Mittareista tulee rakentaa sellaisia, että henkilöstö sitoutuu arvioimaan ja kehittämään niiden avulla toimintaansa. (Lumijärvi 1999, 9–12)

Mittareiden selkeydellä on siis oleellinen vaikutus toiminnan seurannalle ja arvioinnille. Kuten edellä on todettu selkeän tavoitteenasettelun tukevan seurannan ja arvioinnin toteutusta, ovat Silvennoinen-Nuora ym. (2005, 68) korostaneet strategisten linjausten selkeyden edistävän myös henkilöstön motivoitumista strategian suuntaiseen toimintaan. Voisikin todeta, että strategian toteutettavuus ja erityisesti strategian seurattavuus ja arvioitavuus juontavat juurensa jo strategiaprosessin alkuvaiheista. Niin kuin Salmiseen (2009, 126) on edellä viitattu, strategian luominen on osa sen toteuttamista.

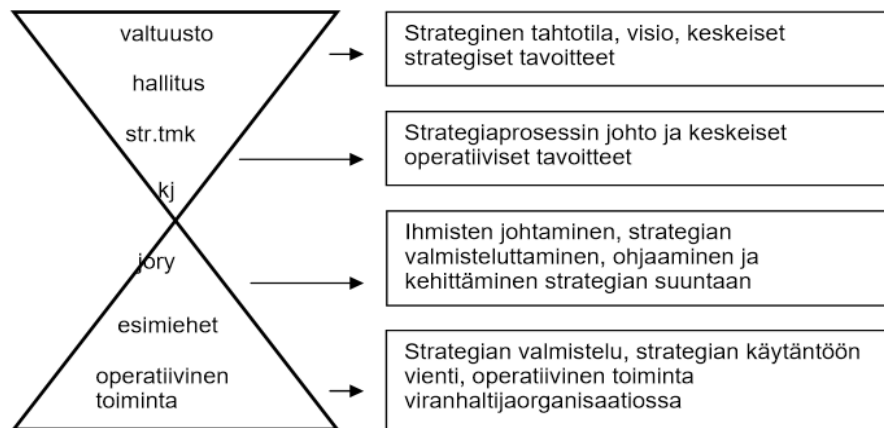
Seurannalla ja arvioinnilla on oleellinen osa strategian toimeenpanossa, sillä ensinnäkin ne ikään kuin viimeistelevät laaditun strategian toteutusta, mutta toiseksi antavat myös opittua kokemuspohjaa seuraavalle strategiaprosessille, kuten Asikainenkin (2009, 148) on seuraavasti todennut; *”strategian onnistumisen arviointi on uuden strategian perusta”*. Näiden toimintojen rakentaminen strategisen johtamisen järjestelmään sisältää omat hankaluutensa, jota voidaankin pitää tutkimuksellisenä peruslähtökohtana tässä tutkielmassa. Paldanius ja Tallskog (2003, 8) ovat todenneet, ettei yhtä oikeaa seurantatapaa ole, vaan seuranta on rakennettava yksilöllisesti kunkin strategiaprosessin erityispiirteiden mukaan.

3.4 Kunnan strategisen johtamis- ja toimeenpanojärjestelmä

Kuntaorganisaatioiden strateginen arkkitehtuuri on kuin yksivärinen palapeli. Monista paloista koostuva kokonaisuus on teoriassa selkeä, mutta käytännön elämässä jokaisen palan osa kokonaisuudessa on hankala hahmottaa. Siinä missä kunnan toimeksiantotaloudellinen luonne ja toimintaa ohjaava lakisidonnaisuus vaikuttavat vision ja strategian sisällölliseen rakentumiseen, johtamisjärjestelmän dualistisuus poliittisine interventioineen heijastuu strategiseen johtamisjärjestelmään antaen strategiselle ohjaukselle hyvin omanlaiset piirteensä. Majoinen ym. (2008, 68) ovatkin todenneet vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden osallistumisen strategiseen johtamiseen tuovan yritysten prosesseihin nähden monia uudenlaisia elementtejä. Mitä strateginen johtaminen ja erityisesti strategian toimeenpano asemoituu kunnan organisaatiorakenteissa ja millaisiin osiin asetettu kuntastrategia muotoutuu organisaation hierarkioissa?

Kunnan strateginen johtaminen rakentuu strategian luomisesta, strategian toteuttamisesta sekä toteutumisen seurannasta ja arvioinnista (Majoinen ym. 2008, 68). Strategisen johtamisen

jäsentymistä johtamisjärjestelmässä on mahdollista kuvata Ranniston (2005, 188) tiimalasimallin avulla (ks. kuvio 8 s. 35). Malli korostaa kunnanvaltuuston osaa strategisen tahtotilan, vision ja tavoitteiden määrittelyssä. Creutzin ja Sundquistin (2002, 7) mukaan kunnanvaltuuston merkittävä asema strategisessa johtamisjärjestelmässä rakentuu kuntalain (esim. 410/2015, 14§, 37§) pohjalta, jossa niin ikään korostetaan valtuuston asemaa kunnan keskeisten toiminnan ja talouden tavoitteiden sekä pitkän aikavälin päämäärien asettajana.



Kuvio 8. Tiimalasimalli toiminnassa, sen toimijat ja keskeiset roolit (Rannisto 2005, 188).

Kunnanhallituksen osa strategisessa johtamisjärjestelmässä on laaja, sillä yhtäältä valtuustossa tehtävien strategisten päätösten valmistelu ja toimeenpano sekä mukaan lukien strategian seuranta ja arviointi (ks. 410/2015, 37§, 39§ mom. 2) kuuluvat kunnanhallitukselle, toisaalta Heuruun ym. (2008) viitaten on huomioitava, että kunnan koko valmisteleva ja täytäntöönpaneva organisaatio toimielimineen, viranhaltijoiineen ja työntekijöineen kuuluvat viime kädessä kunnanhallituksen alaisuuteen (Heuru ym. 2008, 189). Lisättäköön vielä, että tarkastuslautakunnalla on oleellinen osa strategian toteutumisen valvonnassa, niin toimielin kuin myös viranhaltija tasolla (Rannisto 2005, 189), vaikka hallituksella laaja operatiivinen seuranta ja arviointi usein kuuluukin. Hallituksen roolia voidaankin pitää yhtäältä strategisen tason valmistelijana, mutta myös operatiivisen tason eli toteutuksen ylimpänä koordinoijana. Ranniston (2005) tiimalasimallissa kunnanhallituksen tehtäviksi on osoitettu strategiaprosessin johtaminen ja keskeisten operatiivisten tavoitteiden määrittely yhdessä strategiatoimikunnan kanssa. Tiimalasin keskiosa rakentuu kunnanjohtajasta ja johtoryhmästä, joiden tehtävänä on niin ikään vastata strategian toteutuksesta, muun muassa ihmisten johtamisen ja strategian suuntaisen oh-

jauksen ja kehittämisen kautta. Vastaavasti tiimalasin alaosa rakentuu esimiehistä ja operatiivisesta tasosta, joka käytännössä tarkoittaa strategian käytännön jalkauttamista ja toteuttamista päivittäisessä työsuorituksessa. (Rannisto 2005, 186–190)

Yhteenvedona voisi todeta kunnan strategisen johtamisjärjestelmän olevan tehtäväalueiltaan suhteellisen selvärajainen niiltä osin, joita kuntalaki (410/2015) ohjaa esimerkiksi valtuuston ja hallituksen tehtävien määrittelyiden kautta. Sen sijaan johtamisjärjestelmän operatiivinen taso tiimalasin keskeltä alaosiin voi organisoitua monella tavalla, mikä luokin omat haasteensa ihmisten johtamista ja viestinnällisyyttä korostavassa strategisen johtamisen orientaatiossa (ks. esim. Strandman 2010, 445–448). Strategian toimeenpanon on todettu edellä useasti olevan haastavaa, mutta miten ja millaisilla malleilla kuntastrategiaa toteutetaan kuvatussa johtamisjärjestelmässä?

Tavanomaisesti kuntastrategia jakautuu kunnan johtamisjärjestelmässä moniin alastrategioihin tai strategisiin ohjelmiin. Tätä kuntastrategiasta juontuvaa strategista asiakirja-arkkitehtuuria voidaan kuvata Paunin (2012, 13) kunnan strategista johtamisjärjestelmää kuvaavalla kuviolla (ks. kuvio 9 s. 36).



Kuvio 9. Toimiva strateginen johtamisjärjestelmä konserniohjauksen edellytyksenä (Pauni 2012, 13).

Kuntastrategian toteuttamiseksi kunnissa laaditaan strategisia ohjelmia, joita ovat esimerkiksi talous- ja tuottavuusohjelma, palvelujen kehittämisohjelma, henkilöstön kehittämisohjelma ja niin edelleen. Vastaavasti voidaan puhua myös kuntastrategialle alisteisista eräänlaisista ”alastrategioista”, kuten toimialastrategiasta tai elinkeinostrategiasta. Selvärajaista erottelua ohjelman ja strategian välillä ei pystytä tekemään, vaan käsitteet ovat vakiintuneet käyttöön osittain limittäin ja erikseen. Suhteellisen vakiintuneesti puhumme palvelustrategiasta, kun taas talouden tasapainottamisen osalta puhutaan tavanomaisesti ohjelmista. Oleellista on, että kunnalla tulisi olla yksi päästrategia eli kuntastrategia, jonka tehtävänä on ohjata strategisia ohjelmia ja toimialojen kehittämisohjelmia. (Majoinen ym. 2008, 70; Pauni 2012, 11; Sydänmaalakka 2015, 129) Niin kuntastrategia kuin myös sitä toteuttavat ohjelmat ovat voimassaololtaan pitkäaikaisia, mutta vuosittaisen toiminnan linjaamista varten kunnissa asetetaan myös talousarvion yhteydessä toiminnallisia tavoitteita, jotka kytkeytyvät asetettuun kuntastrategiaan ja ohjelmiin. Se miten talousarvio käytännössä heijastaa strategiassa asetettuja tavoitteita, on Kotosen ja Tillin (2003, 194–195) mukaan usein osoittautunut hankalaksi resurssien niukkuudesta johtuen.

Santalaisen (2008, 158) mukaan konsernin rooli ja konsernistrategiat ovat näyttäytyneet vaikeasti hahmoteltavina niin julkisten kuin yksityistenkin organisaatioiden johdolle. Siinä missä Majoinen ym. (2008, 61) ovat todenneet, että konsernijohtamisessa tarkoituksena on nivoa kunnan konserniyksiköt yhteen tavalla, jossa jokainen konserniyksikkö toteuttaa yhteistä strategiaa, Paunin (2012) mukaan tätä monista ohjelmista ja alastrategioista rakentuvaa strategista arkkitehtuuria voidaan kuvata strategiaviidakoksi tai strategiaähkyksi, jonka merkittävänä haittavaikutuksena on kuntastrategian ohjausvoiman heikentyminen. Moninaisuus mahdollistaa konsernin sisäisen osaoptimoinnin, kun tavoitteet yksittäisellä konserniyhteisöllä menevät ristiin kuntastrategian kanssa. (Pauni 2012, 10) Strandman (2009) onkin todennut, että laajassa kuntaorganisaatiossa strategian viestintä on haasteellista sen hajautuessa monille eri tasoille, alueille ja toimijoille (Strandman 2009, 202). Mahdollista on myös, etteivät kuntastrategiassa linjatut tavoitteet ole alun perinkään koskeneet konserniyhteisöjä, vaan konserniemoa ja sen virastoja. Konserniyhteisöjä ja hallinnon muotoja leimaa jatkuva muutoksellisuus ja konsernin toiminnan kannalta oleellista onkin, että kuntastrategiatasolla mietitään, mikä hallintomuoto on sen toimintaan nähden tarkoituksenmukaisin. (Pauni 2012, 11)

Niin kuin edellä strategian implementointia käsiteltäessä on todettu toimeenpanon usein kärsivän aliresursoinnista, ilmiö on tavanomainen myös julkisessa hallinnossa, sillä Strandmanin (2010) mukaan kunnissa käytetään strategian suunnitteluun runsaasti aikaa toimeenpanon sijasta. Ongelmana on paitsi moninaisten alastrategioiden ja ohjelmien keskinäinen integrointi toimivaksi kokonaisuudeksi, mutta myös niiden toimeenpaneminen. Yhdistävänä tekijänä erilaisissa toimeenpanon haasteissa on nähty olevan puutteellinen tai toimimaton viestintä (Strandman 2010, 443.) Myös Creutz ja Sundquist (2002, 47) ovat korostaneet viestinnällisyyden merkitystä todetessaan, strategian ymmärrettävän viestimisen olevan toimeenpanon keskeinen haaste. Santalaisen ja Huttusen (1993, 120) mukaan erityisesti konserninäkökulmasta strategiatyö on jatkuvaa ponnistelua, joka vaatii tuekseen tietoa ja prosessointia. Edellä seurannan ja arvioinnin käsittelyn yhteydessä korostettiin tiedon ja oppimisen merkitystä strategian toimeenpanossa. Miten tieto, sen johtaminen ja organisaatiokulttuurit asettuvat strategisen tiedonkeruun (*seuranta*) ja sen prosessoimisen (*arviointi, ohjaus*) näkökulmassa?

4. TIETO, SEN JOHTAMINEN JA ORGANISAATIOKULTTUURIT STRATEGIAN TOIMEENPANON OSAILMIÖINÄ

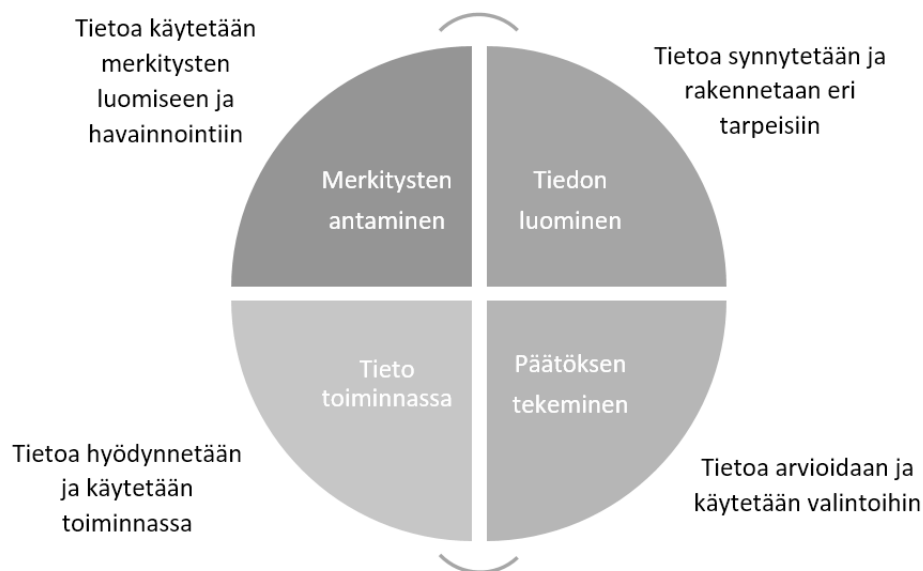
Strategisessa toiminnassa korostuu tavoitteellisuus ja tavoitteellisuudessa korostuu tietoisuus historiasta, nykyhetken olosuhteista ja käsitykset tulevaisuuden skenaarioista. Tieto määrittelee pitkälle sen, miten strategioita muovataan, mihin suuntaan painopisteitä asetetaan, ja että onko organisaation toiminta järjestetty oikeasuuntaisesti strategian toimeenpanoa ajateltaessa. Siinä missä tieto ohjaa päätöksentekoa strategian toimeenpanossa, organisaation kulttuurit vaikuttavat muun muassa siihen, miten tiedon hyödyntämiseen suhtaudutaan strategisessa johtamisessa. Voidaan sanoa, että strateginen johtaminen, tietojohdaminen ja organisaatiokulttuurit kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa strategian toimeenpanossa. Seuraavaksi käsitellään tiedon olemusta ja tietojohdamista johtamismallina sekä organisaatiokulttuureita eräänlaisina toimintaa ohjaavina perusfilosofiaina.

4.1 Tieto ja sen hyödyntäminen johtamisessa

Tietojohdamista voidaan aihealueena pitää osin paradoksaalisena. Yhtäältä sitä voidaan korostaa nimenomaisesti tietointensiivisen organisaation keskeisenä johtamistapana. Toisaalta tieto ja sen johtaminen itsessään ovat ilmiöinä siinä mielessä tavanomaisia, että ne kytkeytyvät voimakkaasti, ellei jopa luontaisesti organisaation arjen prosesseihin, jolloin tietojohdamista tapahtuu ilman tiedostettuaakin havainnointia. Tiedon merkityksellisyyttä inhimilliselle toiminnalle on mahdotonta ylikorostaa, sillä tietoisuus tiedosta ja sen johtamisesta on noussut moderneissa nyky-yhteiskunnissa organisaation menestymisen keskeiseksi kulmakiveksi. Mitä enemmän organisaation tietoresurssit ajan kehityksen myötä ovat moninaistuneet, sitä korostuneemmaksi näiden tietoresurssien tehokas johtaminen on muodostunut. (Laihonen, Hannula, Helander, Ilvonen, Jussila, Kukko, Kärkkäinen, Lönnqvist, Mylläriniemi, Pekkola, Virtanen, Vuori & Yliniemi 2013, 5–10, 28–29)

Tiedon määritelmä, eräänlainen olemuksellisuus riippuu siitä, millaisesta kuvakulmasta tietoa ollaan lähestymässä. Anttiroiko ja Kallio (1999, 7) ovat yleisesti määritelleet tiedon olevan kaikkien toimijoiden orientaatio- ja toimintaprosessien perustekijä. Stenbergin (2006) mukaan tiedon voidaan määritellä olevan viestitettävässä tai käsittelykelpoisessa muodossa oleva asian

säännönmukainen esitys, jonka arvo määrittyy sen mukaan, millaisen merkityksen ihminen tiedolle antaa. Toisaalta tieto voidaan määritellä tietämiseen perustuvaksi arveluksi, luuloksi tai uskoksi tai vastaavasti tietämykseksi, joka niin ikään saa muotonsa kokemuseräisesti tai oppimisen kautta. (Stenberg 2006, 38) Tiedon arkkitehtuuria tai edellä viitatuksi olemuksellisuutta kuvaa hyvin Syväjärven, Vakkalan ja Stenvallin (2013) tiedon arkkitehtuurin jäsenitys (ks. kuvio 10 s. 40), jossa tieto on jaettu neljään eri osioon. Sanottakoon, että kuvion mukainen tiedon jäsenitys kuvaa hyvin myös niitä strategisen johtamisen tiedon hyödyntämisen logiikoita, joihin syvennyttään luvussa kahdeksan. Erityisesti tiedon luomista, päätöksen tekemistä ja tiedon hyödyntämistä kuvaavat osa-alueet kytkeytyvät vahvasti toisaalta strategian seurantaan ja arviointiin, toisaalta myös strategiseen ohjaukseen.



Kuvio 10. Tiedon arkkitehtuuri ja sen keskeiset muodot (Syväjärvi ym. 2013).

Organisaation yksittäisten prosessien suorittamisen rinnalla, Virtasen ja Stenvallin (2014, 96) mukaan tiedon hyödyntämisen taitoa voidaan pitää avaimena jopa koko organisaation älykkyyden kehittymisessä. Haasteeksi nousee tiedon ja sen johtamisen määrittelyn irrallisuus tavanomaisesta arjen järjestyksestä, sillä strategisen johtamisen tavoin myös tietoa ja siihen liittyviä ilmiöitä voidaan Laihoseen ym. (2013, 5) viitaten pitää monimutkaisina ja abstrakteina.

Voidaan sanoa, että tieto syntyy sekä säilyy järjestelmissä, ja että tietojohdamisessa näiden järjestelmien hyödyntäminen on saanut korostuneen aseman. Järvenpään ja Immosen (2003) mukaan käytännössä tietoa ovat organisaation asiakirjat ja tiedostot, rutiinit, käytännöt, prosessit

sekä normit. Tieto voi olla raaka-ainetta, jota edellä kuvatusti jalostetaan käytettäväksi tai vastaavasti tieto voi olla jo jalostettua, jota voidaan hyödyntää sellaisenaan. (Järvenpää & Immonen 2003, 14) Tietojärjestelmiä voidaan kutsua eräänlaisiksi tiedon muodostamisen ja sen hyödyntämisen kokonaisarkkitehtuureiksi, sillä Laihosen ym. (2013) mukaan tietojärjestelmän tehtävänä on toisaalta kerätä ja säilyttää tietoa, toisaalta myös jakaa ja tehdä siitä helpommin hyödynnettävää. Tietoa tallennetaan erilaisiin tietokantoihin ja varastoihin, joista sitä tarpeen mukaan jaetaan eri sovelluksille ja järjestelmille. Näiden järjestelmien ja sovellusten kautta organisaation jäsenet saavat toiminnan edellyttävää tietoa hyödynnettäväkseen. Nykyajan modernit tietojärjestelmät pohjautuvat voimakkaasti tietotekniikkaan, jota voidaan kutsua myös perusinfrastruktuuriksi. Vaikka tietojärjestelmien ylläpitoa ja tiedon hyödyntämistä toteutetaan mitä enemmissä määrin tietotekniikan pohjalta, tärkeää on muistaa, että tietojohdamisen näkökulmasta tietotekniikalla on vain välinearvoa. (Laihonen ym. 2013, 62–65)

Varsinaisen tietojohdamisen määritelmää voidaan niin ikään lähestyä monesta eri suunnasta. Erityisesti suomalaisessa tietojohdamisen diskurssissa tavanomaista on erottaa toisistaan *tiedon johtaminen* ja *tiedolla johtaminen*. Siinä missä tiedon johtaminen viittaa muun muassa organisaation oppimiseen ja tiedon synnyttämisen ja hallinnan mekaniikkoihin, tiedolla johtaminen on yhdistetty organisaation toiminnan johtamiseen, jossa korostuvat tiedon jalostamisen ja hyödyntämisen toimintatavat. Tietojohdaminen voidaan nähdä myös eräänlaisena kattokäsitteenä, jossa yhteen nivoutuvat useat kansainvälisessä keskustelussa korostuvat tiedon ja johtamisen näkökulmat. (Laihonen ym. 2013, 32)

Tässä tutkimuksessa tietoa ja sen johtamista lähestytään nimenomaisesti tiedolla johtamisen tematiikoista käsin, vaikkakin tietojohdaminen kattokäsitteenä kulkee mukana teoriassa. Tietojohdamisen prosessia on mahdollista mallintaa kuviolla 11 (ks. kuvio 11 s. 42). Laihosen ym. (2013) mukaan onnistunut tietojohdaminen käytännössä tarkoittaa tiedon jakamista, soveltamista, luomista tukevien olosuhteiden ja käytäntöjen luomista sekä tiedon säännönmukaista käyttöä. Kuviossa osoitetaan, miten tietojohdaminen prosessinomaisesti etenee tiedon luomisesta välivaiheiden kautta sen ylläpitoon. Vastaavasti neljä ympäröivää osaa korostavat niitä osa-alueita, jotka mahdollistavat tietojohdamisprosessin toiminnan. (Laihonen ym. 2013, 27–28)



Kuvio 11. Tietojohtamisen prosessi ja sen mahdollistavat tekijät (Laihonen ym. 2013, 28).

Tietojohtamisessa tiedon ja johtamisen yhteismarssi konkretisoituu päätöksenteossa. Ideaalitulanteessa päätökset perustuvat tarkoituksenmukaiseen ja oikea-aikaiseen tietoon, mutta käytännössä päätöksenteko toteutuu usein eri tavoin. Anttiroikon ja Kallion (1999, 6) mukaan muun muassa tiedon tulva ja toimintaympäristön voimistuva turbulenssi ovat tehneet päätöksenteosta entistä vaikeampaa. Anttiroiko ja Kallio (1999, 6–7) ovat viittaneet edelleen Turbanin (1993), jonka mukaan muun muassa dynaamisesta ja monimutkaistuvasta ympäristöstä juontuva päätöksenteon vaihtoehtojen runsaus sekä virheellisten päätöksien ja valintojen aiheuttama kohtalokkuus ovat tehneet ilmeiseksi ”yritys ja erehdys” -mallin soveltumattomuuden päätöksenteossa. Ajatus kytkeytyy hyvin edellä luvussa 2.2 kuvattuihin tulkintoihin organisaatioista dynaamisina järjestelminä, joskin Anttiroikon ja Kallion (1999) sekä Turbanin (1993) tulkinnat osoittavat, että ympäristön ja organisaation monimutkaistuessa, myös johtamiselta ja päätöksenteolta odotetaan monimutkaisuuden sietämistä.

Tietoon liittyvät ongelmat voidaan edelleen jakaa neljään osaan (ks. taulukko 2 s. 43). Zackin (2001) mukaan keskeisiä tieto-ongelmia ovat epävarmuus, monimutkaisuus, epäselvyys ja monitulkintaisuus. Sanottakoon, että Zackin havainnot tiedon ongelmista nivoutuvat yhteen Anttiroikon ja Kallion (1999) sekä Turbanin (1993) tiedon hyödyntämisen haasteita koskevien tulkintojen kanssa.

Tieto-ongelma	Määritelmä	Esimerkki
Epävarmuus	Ilmenee informaation ja faktatiedon puutteena.	<i>Ketkä ovat kunnan, sairaanhoitopiirin tai erityisvastuualueen sosiaali- ja terveyspalvelujen suurkuluttajia ja mikä on heidän osuutensa sote-palvelujen kokonaismenoista?</i>
Monimutkaisuus	Ilmenee asiaintilojen ja ilmiöiden yhteenkytkeytymisestä johtuvana informaation paljoutena.	<i>Miten kunnassa kehitettävien matkan kynnyksen sote-palvelujen lisääminen vaikuttaa sairaanhoitopiirin tai erityisvastuualueen tarjoaman vaativien palvelujen kysyntään?</i>
Epäselvyys	Ilmenee asiaintiloja ja ilmiöitä koskevana tulkintavaikeutena.	<i>Miten tieto- ja viestintätekniikkaan perustuvia sovelluksia voidaan hyödyntää sote-palvelujen kustannustehokkuuden parantamisessa?</i>
Monitulkintaisuus	Ilmenee asiaintiloja ja ilmiöitä koskevana ristiriitaisina tulkintojen paljoutena.	<i>Kuinka suuri osuus sote-palveluista tulisi tuottaa yritysten toimesta?</i>

Taulukko 2. Erilaiset tieto-ongelmat ja niiden käytännön esimerkit (Jalonen 2015, 57; Zack 2001).

Ympäristön monimutkaistumisen ja tiedon massoittumisen lisäksi tiedon hyödyntämistä johtamisessa voivat hankaloittaa itse tietojärjestelmäinfrastruktuurin moninaistuminen. Jalavan ja Matilaisen (2010) mukaan yksittäiset järjestelmät uudistuvat uuden teknologian mahdollistamana tai uusien tarpeiden ajamana, jolloin järjestelmäkokonaisuus muokkautuu yhä monimutkaisemmaksi ja vaikeammin ohjattavaksi. Järjestelmähaasteiden lisäksi tietoa voidaan hyödyntää johtamisessa liian yksipuolisesti, sillä inhimillistä on, että johtamisessa hyödynnetään sellaista tietoa mikä on helposti mitattavissa. Jalavan ja Matilaisen (2010) mukaan tämä voi näivettää johtamista ohjaamalla huomiota epä-älylliseen yksinkertaiseen tiedon hyödyntämiseen. (Jalava & Matikainen 2010, 30–31)

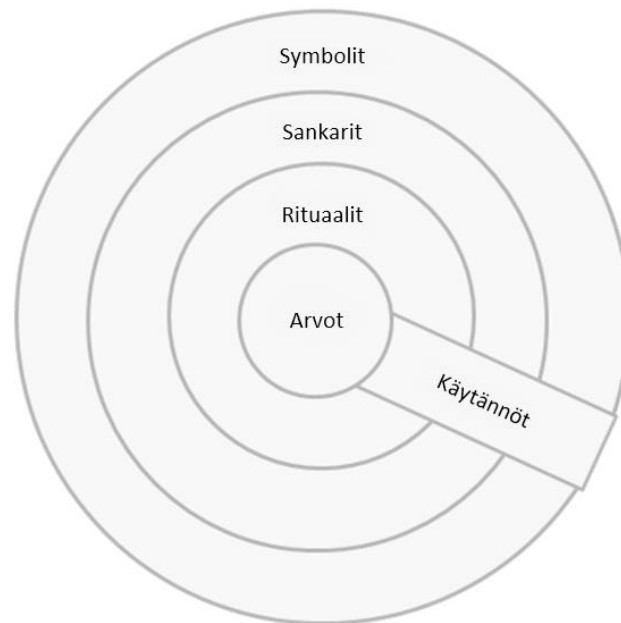
Johtamisessa ja sen eri variaatioiden määrittelyssä huomio kiinnittyy usein organisaation jäsenten väliseen vuorovaikutukseen ja viestintään. Voidaan sanoa, että tietojohdantamista voidaan selittää varsinaisen johtamisen sijaan eräänlaisena johtamista laveampana tekemisen tapana ja suhtautumismallina, jossa korostuvat fyysiset ja inhimilliset tietojärjestelmät ja niiden tehokas hyödyntäminen organisaation toiminnassa. Laihosen ym. (2003, 28) mukaan organisaation tulisikin kyetä rakentamaan tiedolla johtamisen kulttuuri, jolloin toiminta olisi läpinäkyvää ja avointa.

4.2 Organisaatiokulttuurit toimintaa ohjaavina perusfilosofioina

Siinä missä Kuusela (2015, 17) on todennut organisaatiokulttuurin olevan eräänlainen sosiaalinen voima, joka ilmentää yhteiselle toiminnalle muodostuneita rajoja, Harisalon (2008) mukaan organisaatiokulttuurissa on pohjimmiltaan kyse organisaation henkisestä todellisuudesta, joka on kehittynyt ajan kuluessa ja jonka kautta ihmiset tarkastelevat työnjaollisia rakenteita, prosesseja ja käytäntöjä (Harisalo 2008, 264–265). Alvessonin (2002) mukaan organisaatiokulttuuria voidaan pitää kulttuurisen ja symbolisen ilmiömaailman sateenvarjokäsitteenä. Alvesson on organisaatiokulttuurin määritelmässään viitannut Frostiin (1985), jonka mukaan organisaatiokulttuureista puhuttaessa huomio kiinnittyy sellaisiin ihmisille tärkeisiin asioihin, kuten symboliikkaan, rituaaleihin, myytteihin, tarinoihin, legendoihin sekä tapahtumien ja ideoiden tulkintoihin ja kokemuksiin, joiden syntytausta on sosiaalisissa ryhmissä, joihin ihmiset itse kulloinkin kuuluvat (Frost 1985, 17). Näiden lisäksi myös sosiaalisen todellisuuden arvot ja oletukset ovat tärkeitä organisaatiokulttuurin määrittelyssä, joskin Alvesson (2002) on todennut arvojen näyttelevän sivuosaa merkitysten ja symboliikan ollessa keskeisiä osia kulttuurisessa analyysissä. Kulttuuri tulisiikin ymmärtää eräänlaisena yleisten symboleiden ja merkitysten järjestelmänä (Alvesson 2002, 3).

Alvenssonin (2002) tulkintoja kulttuurin järjestelmänomaisesta rakentumisesta voidaan edelleen täydentää Hofsteden (1993) sipulimallilla (ks. kuvio 12 s. 45), joka niin ikään jäsentää kulttuurin ilmentymisen kerroksellisuutta. Mallissa kulttuuri on jaettu neljään eri syvyystasoon: symboleihin, sankareihin, rituaaleihin ja arvoihin, joista symbolit kuvastavat kulttuureiden pinnallisinta osaa ja arvot vastaavasti kulttuurin syvintä olemusta, sankareiden ja rituaalien jäädessä näiden väliin.

Symbolit ovat kulttuurin ilmentymiä, kuten sanoja, eleitä ja kuvia, joiden olemassaolon tunnistavat ainoastaan kyseisen kulttuurin edustajat. Symbolit ovat luonteeltaan dynaamisia, sillä symboleita häviää ja uusia syntyy muihin kulttuurin tasoihin nähden helpoimmin. *Sankarit* ovat puolestaan joko eläviä tai kuolleita, aitoja tai kuvitteellisia henkilöitä, jotka luovat käyttäytymismalleja kulttuureihin. *Rituaalit*, kuten tervehtimistavat ovat yhteisöllisiä toimintoja, jotka ovat sosiaalisesti tärkeitä. Rituaaleihin sisältyvät myös erilaiset diskurssit, eli puhutavat, jotka heijastuvat päivittäisessä vuorovaikutuksessa, niin teksteissä kuin keskusteluissa.



Kuvio 12. Kulttuurin ilmenemisen tasot sipulimallin mukaisesti (Hofstede 1993, 24).

Kuviossa symboleita, sankareita ja rituaaleja yhdistävät *käytännöt*. Käytännöt ovat näkyviä ulkoisille tarkkailijoille, mutta sen sijaan käytäntöjen kulttuurinen merkitys on näkymätön ja sijaitsee tarkalleen juuri siten miten sisäiset toimijat käytäntöjä tulkitsevat. Sipulimallin ytimessä olevat *arvot* ovat eräänlaisia labeja suuntauksia, jotka suosivat tietynlaista toimijoiden keskinäistä suhtautumistapaa. Arvoja voidaan kuvata nuolipäisiksi tuntemuksiksi, jotka osoittavat kummalle puolelle tuntemukset kääntyvät erilaisissa arvopareissa, kuten moraalinen-moraaliton, irrationaalinen-rationaalinen tai luonnollinen-luonnoton. (Hofstede, Hofstede & Minkov 2010, 8–9)

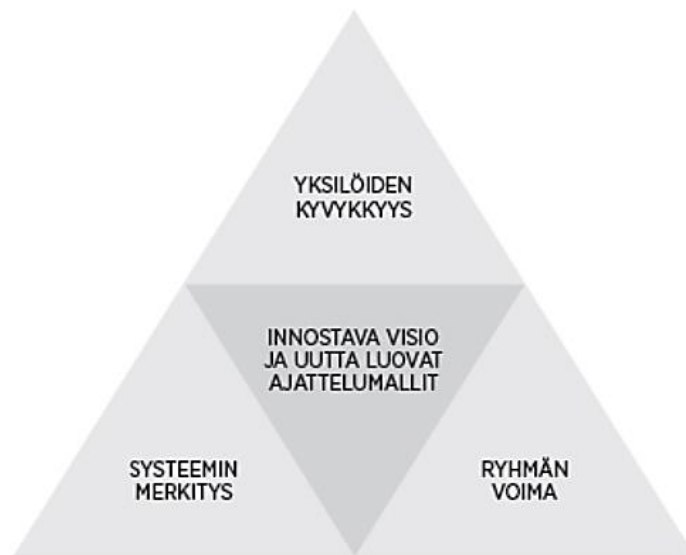
Kuuselan (2015) mukaan kulttuurille keskeisiä ominaisuuksia ovat sen tarttuvuus, pysyvyys sekä tiedostomaton vaikutuksellisuus ja että organisaatiokulttuurit ilmentävät voimakkaasti johtajia ja heidän toteuttamiaan käyttäytymis- ja ajattelumallejaan. Organisaatiokulttuurille ominaista on myös, ettei sen niinkään katsota rakentuvan yksittäisestä kulttuurista, vaan organisaatiossa on monia erilaisia kulttuureja koko henkilöstöä yhdistävästä kulttuurista, yksiköiden, osastojen ja työryhmien kulttuureihin. (Kuusela 2015, 17–18)

Scheinin (2010) mukaan kulttuurit kumpuavat kolmesta eri lähteestä. Yhtäältä kulttuurit syntyvät organisaation perustajien uskomuksista, arvoista ja oletuksista, toisaalta ryhmäoppimisen tuloksena, sekä organisaation uusien tulokkaiden ja johtajien mukana virtaavista uusista

uskomuksista, arvoista ja olettamuksista. Erityisesti perustajien lähtökohdista kumpuava kulttuuri voidaan nähdä voimakkaana, sillä usein perustajat vaikuttavat paitsi organisaation tehtäviin ja tekemisen kontekstiin, mutta myös muiden organisaation jäsenten valintoihin. Näillä valinnoilla perustajat voivat varmistaa muiden organisaation jäsenten ominaisuuksien soveltuvuuden tavoiteltavaan kulttuuriin. (Schein 2010, 106)

Vaikka Schein (2010, 106) on todennut harvojen organisaatioiden syntyvän spontaanisti, ja että esimerkiksi poliittiset ryhmät syntyvät visioita ja ratkaisuita korostavien johtajien vuorovaikutuksesta, kunnan monipuoluejärjestelmän pohjalta muodostuvan poliittisen organisaation voisi kulttuurien syntymisen ja vanhojen kulttuureiden jatkuvuuden kannalta katsoa toteutuvan Scheinin tulkintoihin nähden pirstaleisempana. Organisaatiokulttuureiden synty ja kehittyminen eivät siis nojaudu yksittäisten organisaation jäsenten tendensseihin, vaan organisaation jäsenten väliseen kokemuspohjaiseen ryhmäoppimiseen, jonka prosessia muokkaavat enemmän tai vähemmän organisaation perustajista, johtajista kuin myös uusista tulokkaista syntyvät uskomusten, arvojen ja olettamusten virtaukset.

Oppiminen ilmiönä kanavoituu kulttuureissa monin eri tavoin. Siinä missä kulttuurin todettiin edellä kehittyvän oppimisen seurauksena, niin myös kulttuuria itsessään voidaan lähestyä ilmiönä, joka parhaimmillaan tukee organisaation oppimista ja tiedon luomista. Kuusela (2015, 58) on viitannut Nonakaan ja Takeuchiin (1995), joiden mukaan organisaatio luo uutta tietoa edistääkseen kilpailuasemaansa ja tuloksentekokykyään. Keskeistä on, että tieto muodostuu vuorovaikutuksessa, jolloin osaaminen tehdään näkyväksi ja jaettavaksi. Kuuselan (2015) mukaan organisaatio voi kehittyä vain oppimisen tuloksena ja oppimisen tulisikin olla luonteva päivittäinen organisaatiokulttuurinen heijastuma. Peruslähtökohta organisaation oppimisessa on, että organisaatio kykenee muuttumaan muutoksen mukana, sillä organisaation asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että organisaatio oppii, kehittyy ja mukauttaa toimintaansa jatkuvasti. Kuuselan mukaan oppivan organisaation piirteitä voidaan hyödyntää organisaatiokulttuurin kehittämisessä viiden eri osa-alueen kautta: kehittämällä yksilöitä, huolehtimalla ryhmien toiminnasta, ajattelua uudistamalla, konkretisoimalla visio sekä varmistamalla kokonaisuuden. (Kuusela 2015, 54–57)



Kuvio 13. Oppivan organisaation elementit, soveltaen Senge 1990 (Kuusela 2015, 56).

Oppivan organisaation ydin piileekin siinä, että organisaation johto, esimiehet ja tiimit asettuvat tietoisesti vastustamaan vanhojen ajatusmallien taannuttavaa voimaa, sillä toiminnan synnyttämien tuloksien voidaan olettaa pysyvän samanlaisina, jossa ajatus- ja toimintamallit pysyvät muuttumattomina. (Kuusela 2015, 57)

Strategian toimeenpanon kannalta prosessin aikainen oppiminen on niin ikään edellytys strategian onnistumiselle (ks. luku 3.2) sillä onhan strategian toimeenpaneminen ja sen seuraaminen eräänlaista koeponnistamista, jossa juurikin toteutuu oppimisen perusajatus. Strategian toimeenpanon kannalta oleellista lieneekin ymmärtää, miten edellä esitetyt kulttuureiden logiikat ja asetettu strategia myötävaikuttavat keskenään. Sackmanin (1991) mukaan strategian ja organisaatiokulttuurin välistä yhteyttä voidaan pitää kiinteänä. Strategian voidaan katsoa vaikuttavan organisaatiokulttuuriin, mutta toisaalta organisaatiokulttuureiden itsessään voidaan katsoa vaikuttavan strategiaan. Strategiset pyrkimykset muovautuvat kulttuuristen uskomusten pohjalta, mutta Sackmanin mukaan rationaaliseen näkökulmaan nojautuvat strategit lähtevät liikkeelle siitä, että parhaan lopputuloksen saavuttamiseksi kulttuurin tulee nimenomaisesti mukautua ja seurata asetettua strategiaa. Tämän rationaalisen suuntauksen voidaan katsoa saavan voimakkaita piirteitä ”rakenne seuraa strategiaa” perustuvista ajatusmalleista (ks. esim. Chandler 1962; Justins, Judd & Stephens 1985; Porter 1980). (Sackman 1991, 153, 163)

Yleisesti ottaen kulttuurin ja strategian rinnakkaiselon tarkastelu nojaa voimakkaasti suhtautumistapoihimme ja käsityksiimme kulttuureista ja strategioista. Kulttuurin voidaan katsoa näyttäytyvän strategian toteuttamisen kannalta esteenä, jossa strateginen suunnittelu ja toimeenpano nähdään kulttuureista irrallisina prosesseina tai vastaavasti strategiaan vaikuttavana muuttujana, jota voidaan muokata, muuttaa ja hallita tavalla, joka tukee strategian toteuttamista. Kulttuurin osa strategian toimeenpanossa onkin tunnistettu paremmin nykypäivänä, sillä ajatuksena on, ettei strateginen suunnittelu niinkään luo muutoksia organisaatiossa, vaan todellisten muutosten taustalla vaikuttavat organisaation jäsenet. Sackmanin mukaan erityisesti siellä, missä ollaan kiinnostuneita strategian implementoinnista, organisaatiokulttuureihin on syytä keskittyä eräänlaisena ydinintressinä. (Sackman 1991, 154–155)

5. TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Metodologisilla eli tieteellisiä tutkimusmenetelmiä koskevilla valinnoilla on välitön vaikutus tutkimusprosessin onnistumisessa. Tutkimustehtävän kannalta oleellista on valita ne keinot ja menetelmät, jotka tukevat tutkimukselle asetettujen tiedollisten intressien saavuttamista ja että valittuja menetelmiä kyetään hyödyntämään tieteellisten konventioiden mukaisesti. Tässä luvussa tarkastellaan varsinaisina metodeina kvalitatiivisen tutkimusotteen, teemahaastattelun perustuvan aineistokeruun, aineiston käsittelyn sekä teoriaohjaavan sisällönanalyysin ominaispiirteitä. Lisäksi luvussa käydään läpi yleispiirteinen kuvaus kohdekaupunkien ja informanttien valintaperusteista.

5.1 Kvalitatiivinen tutkimusote

Tutkimusotteen ja sen muodon voisi Eskolan ja Suorannan (1998, 15–19) mukaan katsoa pohjautuvan itse tutkimusaiheesta kuin myös aineiston muodosta ja sen keruun menetelmistä. Heidän mukaansa laadullisen tutkimusmenetelmän tunnusmerkkejä ovat muun muassa ennakkolinen hypoteesittomuus, aineistolähtöinen analyysi sekä tutkittavien näkökulmien korostuminen. Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 22) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen voidaan katsoa pyrkivän kontekstuaalisuuteen, tulkintaan ja toimijoiden näkökulman ymmärtämiseen. Näiden tunnuspiirteiden perusteella tätä tutkimusta voidaan luonnehtia laadulliseksi tutkimukseksi ja vielä tarkentaen *kartoittavaksi* tai *selittäväksi* tutkimukseksi (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 134–135) riippuen siitä, millaisista näkökulmista lähestymme tutkimusta ja sen tarkoitusperiä.

Hirsjärveen ym. (2007, 134–135) pohjaten tutkimuksen kartoittavuus nousee esiin, kun tarkastelemme strategian toimeenpanon haasteita samalla pyrkien löytämään uusia näkökulmia ja ilmiöitä näiden haasteiden tarkasteluun. Toisaalta tarkoituksena on myös kartoittamisen lisäksi tunnistaa tiettyihin tilanteisiin ja ongelmiin liittyviä kausaalisuhteita eli selittää millaiset tekijät ja tapahtumat ovat vaikuttaneet nimenomaisesti kuntakonsernien strategioiden toimeenpanon ominaispiirteisiin seurannan, arvioinnin ja ohjauksen näkökulmassa. Uusitaloon (2001, 99) viitaten ilmiöiden selittämistä voidaankin pitää yhtenä tutkimuksen tärkeimpänä tehtävänä. Kartoittaminen ja selittäminen itsessään pohjautuvat analyttiseen havainnointiin

ja tärkeää on erottaa nämä tarkastelutavat pelkistetystä kuvailusta. Paitsi, että kartoittamisella ja selittämällä pyritään olemassa olevan tietopohjan jatkojalostamiseen, kyse on myös osittain asetettujen esioletusten koeponnistamisesta. Koskinen, Alasuutari ja Peltonen (2005, 31–32) ovat todenneet, ettei hyvän laadullisen tutkimuksen tule jäädä ainoastaan kuvailun tasolle, vaan tärkeää on myös testata miten tutkimusprosessin aikana syntyneet taustaoletukset suhtautuvat havaintoihin.

5.2 Aineiston keruu- ja analyysimenetelmät

Tutkimuksen onnistumisen kannalta on hyvä ymmärtää, millaiseen teoreettiseen kontekstiin tutkimustehtävä asettuu ja että miten muodostetut havainnot kytkeytyvät aihepiiristä jo muodostettuun teoreettiseen viitekehykseen. Toisaalta tutkimuksen selittävä ja kartoittava luonne vaatii teorian rinnalle myös arkihavaintoihin pohjautuvaa tietoa selitysvoimaisiin kuvailuihin pyrittäessä. Uusitalo (2001, 43) on todennut osuvasti teorian olevan eräänlainen empiiristen havaintojen ”takana” olevan mekanismin kuvaus. Teorian ja empirian väliseen vuorovaikutukseen pohjaten tutkimusaineiston voisi katsoa rakentuvan teorian osalta tieteellisistä artikkeleista, kirjallisuudesta, olemassa olevista tutkimuksista ja niiden havainnoista sekä aineiston empiirisen osan haastatteluaineistosta.

Tutkimuksen perusluonteen ollessa ilmiöitä kartoittava ja selittävä, aineiston keruumuodoksi on valittu puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jota voidaan Hirsjärven ja Hurmeen mukaan kutsua myös teemahaastatteluksi (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47). Teemahaastattelulle ominaista on, että haastattelun aihepiirit on määritelty etukäteen ja että aihepiirit ovat kaikille haastateltaville samat. Haastattelurunko rakentuu tarkkojen strukturoitujen kysymysten sijaan edellä kuvatuista aihepiireistä eli teema-alueista, joita haastattelija täydentää haastattelu-tilanteessa omalla tukilistauksellaan. Teemahaastattelu aineiston keruumuotona ei niinkään nojaudu kokeellisesti järjestettyyn haastateltavien yhteiseen kollektiiviseen kokemuspohjaan, vaan tavoitteena on kerätä aineistoa informanttien yksilöllisestä kokemuspohjasta käsin. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47–48; Eskola & Suoranta 1998, 87) Kuntakonsernien strategioiden toimeenpanon kuntakohtaista omaleimaisuutta ajatellen, teemahaastattelua valittuna aineiston keruumuotona voidaan pitää perusteltuna.

Haastattelut taltioitiin kahdella nauhurilla ja nauhoitettu aineisto litteroitiin tekstimuotoon alkuperäisessä muodossaan. Ainoastaan erinäiseen pohdintaan ja sanamuodon valintaan liittyvät mahdolliset epäoleelliset toistot on jätetty litteroimatta tekstiaineiston ja sieltä nostettujen sitaattien luettavuuden takia. Pääasiana aineiston litteroinnissa on ollut, ettei asiasisältöön, toisin sanoen informanttien sanomaan saa tulla muutoksia aineiston formaatin muuttuessa.

Aineiston analyysin voisi katsoa alkavan jo litteroidun aineiston purkamisvaiheessa, sillä jo itsessään purkaminenkin voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 142) mukaan tekstisaineisto voidaan purkaa teema-alueittain, jolloin teemojen mukaisia tekstipätkiä kerätään yhteen haastatteluista. Aineiston eräänlainen esipurku on toteutettu tässä tutkimuksessa samalla tavoin, joskin varsinainen teemoittelu on jo varhaisessa vaiheessa jalostunut asetetun luokittelun suuntaisesti. Hirsjärvi ja Hurme (2000, 142) ovat viitanneet Alastalon (1997), jonka mukaan aineiston purkua voidaan sitaattien sijoittelun ja siihen kytkeytyvän tulkinnan näkökulmasta kuvata jopa tutkijan vallankäytöksi: *tutkija tai tutkimusapulainen asettaa sanat tutkittavien suuhun sellaisina kuin ne sitten välittyvät eteenpäin*. Todettakoon siis, että siinä missä aineiston litteroinnissa on noudatettu tarkkuutta, myös sitaattien sijoittelu eri teema-alueiden mukaisten luokitteluiden alle (ks. luokittelu, luvut 6 ja 7) on pyritty toteuttamaan Alastalon (1997) vallankäytön tulkinnat huomioiden.

Vaikka aineiston luokittelu on olennainen osa analyysia, se ei vielä itsessään näyttäydy analyysin lopullisena tavoitteena, vaan on eräänlainen välivaihe analyysin rakentamisessa. Luokitte-
lua voidaan pitää analyysin osana, joka on rakentunut aineistosta nousevien säännönmukaisuuksien ja samankaltaisuuksien yhdistelystä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 147–150) Tuomen ja Sarajärven (2013) mukaan tätä analyysin luokittelu-/ryhmittelyvaihetta voidaan kutsua klusteroinniksi, joka niin ikään on tunnusomainen välivaihe sisällönanalyysissä. Tässä tutkimuksessa analyysimetodiksi onkin valittu sisällönanalyysi ja tarkentaen teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa analyysi etenee erityisesti klusteroinnin osalta aineistolähtöisesti mutta varsinaisessa abstrahoinnissa aineisto liitetään jo muodostettuun teoreettiseen viitekehykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 108–109, 117) Oleellinen osa aineiston analyysia on tutkija hyödyntämät päättelylogiikat. Viitaten Tuomeen ja Sarajärveen (2013, 96–97, 100) teoriaohjaavassa analyysissä korostuu niin sanottu abduktiivinen päättely, jossa ajatteluprosessia ohjaavat sekä aineistosta että valmiista malleista eli teorioista nousevat havainnot. Se missä vaiheessa ja kuinka vahvasti teoria ohjautuu mukaan tutkijan päättelyyn analyysissä, vaihtelee aineiston ja

tutkijan mukaan. Tässä tutkimuksessa teorian ja aineiston rinnakkaiselon voisi katsoa vaikuttaneen tasaisesti läpi koko analyysiprosessin, sillä toisaalta luokittelu on toteutettu vahvasti aineiston pohjalta, mutta vastaavasti itse aineistohankintaa ja kysymysrunгон teemoitteluun ovat vaikuttaneet luvuista 2–4 muodostuva teoreettinen viitekehys.

5.3 Kuvaus kohdekaupunkien ja informanttien valintaperusteista

Tutkimuksen kohdekuntien sekä informanttien valinnan taustalla ovat ensisijaisesti vaikuttaneet edellä luvussa 1.2 kuvatut tutkimustavoitteet. Tutkimuksen toimeksiantajan (Finnish Consulting Group, FCG) kanssa käytyjen keskusteluiden sekä asetettujen tutkimustavoitteiden pohjalta määriteltiin kaksi erilaista kohdekaupunkien valintaa ohjaavaa tekijää. Kohdekaupunkien tulee olla organisaatioiltaan riittävän suuria, joissa on selkeä toiminnallisen konsernimääritelmän mukainen (ks. kuvio 4 s. 16) ulkoinen konsernirakenne. Toinen tärkeä tekijä valinnoissa on ollut kohdekaupunkien strategiatyön tila. Kohdekaupungeiksi valittiin sellaisia kaupunkeja, joissa on eri asteista kokemuspohjaa strategiatyöstä, sillä jo syntyneiden ponnisteluiden ja kokeiluiden on katsottu olevan tärkeä edellytys tutkimustavoitteita tukevalle tiedonhankinnalle. Näiden kriteereiden perusteella kohdekaupungeiksi valittiin Vantaa, Tampere, Turku ja Jyväskylä.

Jokaisesta kohdekaupungista haastateltiin yhtä johtavaa viranhaltijaa ja luottamushenkilöä, jolloin haastatteluja määrällisesti oli yhteensä kahdeksan kappaletta. Informanttien keskeisenä valintaperusteena oli johtava asema ammatillisessa- tai poliittisessa organisaatiossa sekä asiantuntemus ja näkemyksellisyys niin emokaupungin kuin myös konsernin strategisesta johtamisesta. Haastattelut toteutettiin 12.4.2016 -27.6.2016 välisenä aikana. Haastattelurunko rakentui kolmesta eri teema-alueesta (ks. teemahaastattelurunko s. 109) ja niihin pohjautuvista haastattelijan apukysymyksistä. Sen lisäksi, että haastattelupyynnön saatteessa oli esitelty tutkimuksen aihepiiriä ja haastatteluiden agenda, informanteille lähetettiin myös teemahaastattelurunko etukäteen tutustuttavaksi.

6. STRATEGIAN TOIMEENPANOJÄRJESTELMÄN RAKENTUMINEN KUNTAKONSERNEISSA

Keskittymättä strategian jalkauttamiseen, strategian toimeenpanon voidaan katsoa rakentuvan strategian seurannasta ja arvioinnista sekä tämän prosessoidun tiedon siirtämisestä, jota niin ikään voidaan kutsua strategiseksi ohjaukseksi. Tässä luvussa kuvataan, miten kohdekaupunkien strateginen asiakirjahierarkia on rakentunut eli miten erilaiset strategia-asiakirjat täydentävät toisiaan muodostaen perustan kuntakonsernin strategioiden seurannalle, arvioinnille ja ohjaukselle. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti, miten johtamisjärjestelmässä strateginen ohjaus on toteutettu sekä myös kuvataan teknisesti, miten strategian seuranta- ja arviointimenetelmät rakentuvat.

6.1 Kuntakonsernin strateginen arkkitehtuuri ja sen strategiaohjaavuus

Siinä missä Kamensky (2010) on kuvaillut strategisella arkkitehtuurilla organisaation strategisen johtamisen kokonaisrakennetta, tässä analyysissä strategisella arkkitehtuurilla tarkoitetaan sekä strategista asiakirja-arkkitehtuuria, että strategisen johtamisjärjestelmän rakennetta. Kuten edellä viitattiin, strategia-asiakirjat toimivat eräänlaisena perustana strategian seurannassa ja arvioinnissa. Vuosien varrella eri kohdekaupunkien organisaatiorakenteet ovat kokeneet eri tasoisia muutoksia, jotka niin ikään ovat vaikuttaneet niin konsernin muotoutumiseen kuin myös johtamisjärjestelmiin, ja joilla edelleen on ollut vaikutusta strategisen asiakirja-arkkitehtuurin rakentumisessa. Aineiston perusteella voidaankin todeta, että selvärajaista yleistystä kohdekaupunkien asiakirja-arkkitehtuureista on hankala tehdä, vaikkakin arkkitehtuurit noudattelevat pääpiirteittäin edellä kuvatun kuvion (ks. kuvio 9 s. 36) mukaista jäsennyttä, jossa asiakirjahierarkia alkaa kaupunkistrategiasta valuen alaspäin toimialakohtaisiin strategian toteuttamisohjelmiin ja edelleen yksilöityihin tulosalue- ja tulosityksikkökohtaisiin toimenpideohjelmiin. Lisäksi yhtiöille on asetettu omia strategisia tavoitteita, jotka kohdekaupungista riippuen ovat enemmän tai vähemmän varsinaisesta kuntastrategiasta johdettuja. Variaatioita esitettyyn perusasetelmaan muodostuu erilaisista asiakirjojen hierarkia- ja nimeeroista ja esimerkiksi Vantaalla niin sanottu kuntastrategia on korvattu Talous- ja velkaohjelmalla (TVO), joka sisällöltään vastaa kutakuinkin perinteistä kuntastrategiaa.

TVO-ohjelman sisällä niinku tää talouden iso kuva on sitten jaettu toiminnoittain, sektoreittain pitkän tähtäimen, elikkä tän taloussuunnittelukauden tavoitteisiin, jotka sitten puretaan sitoviks tavoitteiks niinku vuositasolla. Et siinä mielessä tätä ohjelmaa ei voi pitää puhdasoppisena tämänmösenä kaupunkistrategiana, mitä kuntalaki nyt edellyttää tuota jatkossa tehtäväksi. Mutta kyllä käytännössä sen aihiot on siellä sisällä.

Niin ne yhdessä niinkun ne kaksi paperia (kaupunkistrategia ja pormestariohjelma) käytännössä tota tekee mun mielestä sen, että emoa ohjataan aika selkeästi ja hyvin ja tiedetään mitä tehdään, koska sitten niinku strategiatavoitteet on ja sitten niinkun se projektilistaus on sitten käytännössä pormestariohjelmassa. Tietenkin strategia on enemmän niinku kaupunkikonsernin paperi ja pormestariohjelma on poliittinen paperi, mutta sinällään ne ehkä kuitenkin Tampereen kontekstissa, ainakin poliitikon näkökulmasta, on nähtävä yhdessä.

(...) meillä on yksi päästrategia, joka on melko yleinen ja yleisellä tasolla ja sitten kaks strategista ohjelmaa, jossa on niinku yksityiskohtaisemmat strategiset tavoitteet ja sit niistä on johdettu myös näille meidän konserniyhtiöille tiettyjä tavoitteita (...).

Varsinaisten strategia-asiakirjojen rinnalle kaupungit ovat luoneet esimerkiksi omistajapolitiisia ohjeita ja konserniohjeita, jotka osaltaan täydentävät strategia-asiakirjoja, mutta joiden sisällöllä tähdätään operatiivisempaan ohjaukseen. Aineiston mukaan näiden täydentävien ohjeiden tarkoituksena on muun muassa luoda strategian toteuttamista tukevan pohjan rakentumista konsernissa.

Sit on erikseen omistajapolitiikka niminen paperi ja sitte konserniohjeet joiden kautta myös tehdään sitä strategista ohjausta, mut konserniohjeet on sit jo aika paljon käytännön, että minkä nyt ajattelee strategiseksi ohjaukseksi, et kyl ne niinku sitä on, mut et ne on aika paljon käytännöllisempiä (...).

No meil on tietysti niinku omistajapolitiikka-asiakirja, yks valtuuston hyväksymistä asiakirjoista. Ja siel on tietysti tää niinku perus yhtiöitten strateginen ohjaus, liiketoimintanäkökulmasta ja governansin näkökulmasta enemmän.

Tavallaan, et minkälaisiks me halutaan ne muokata, et ne toteuttas strategiaa parhaiten siis. To-teutuu tavallaan omistajapolitiikan kautta.

Ja sil (konserniohjeella) varmistetaan silloin se, että se menee kaupungin tavoitteitten kans oikeeseen suuntaan ja se on niinku strategian mukaista.

Kohdekaupunkien strateginen johtamisjärjestelmä noudattelee edellä esitettyä Ranniston (2005) tiimalasimallia (ks. kuvio 8 s. 35), joskin malli ei suoranaisesti ota kantaa konsernitason strategiseen ohjaukseen. Aineiston mukaan strategian seurannasta ja arvioinnista vastaavat käytännössä toimielimet, kuten lautakunnat ja tärkeimpänä kaupunginhallitus, mutta tämän lisäksi kaikissa kaupungeissa on perustettu erillinen konserni- tai liiketoimintajaosto ohjaamaan konserniyksiköiden toimintaa operatiivisesti ja strategisesti sekä niin ikään myös huolehtimaan konserniyksiköiden strategioiden seurannasta ja arvioinnista.

(...) 2007 perustettiin oikeen kunnan jaosto niin, että siellä on 9 jäsentä kaupunginhallituksesta ja nimenomaan, kun se on kaupunginhallituksen jaosto, niin siel ei voi olla kun kaupunginhallituksen jäseniä tai varajäseniä.

Ja sit taas konsernijaosto on se elin, jolle kaupunginvaltuusto on luovuttanut vallan ikään kuin näiden kuntakonsernin yhtiöiden seurannasta ja valvonnasta ja osakeyhtiömaailmasta, että itseenäisestihän yhtiöt toimii ja heillä on omat hallitukset ja toimitusjohtajat, mutta konsernijaostolta he kysyvät tiettyjä omistajan näkemyksiä, ennakonäkemyksiä ja konsernijaosto sitten käsittelee yhtiöiden tilinpäätökset ja yhtiökokousasiat ja tämmöset.

6.2 Strategian seurantamenetelmät

Kuten edellä 3.4. alaluvussa on viitattu Paldaniukseen ja Tallskoggiin (2003), seurannalla voidaan tarkoittaa perusseurantatiedon hankintaa, jolloin arviointi käsitteenä keskittyy perusseurantatiedon analysointiin. Aineiston perusteella voidaan todeta, että seurannan ja arvioinnin erottaminen toisistaan voi käytännön elämässä osoittautua haastavaksi, sillä usein seurantaa kuvaavissa tulkinnoissa keskustelu kääntyy kiinteästi myös arvioinnin tematiikkoihin. Analyysin tässä ja seuraavassa alaluvussa käsitteet ovat erotettu toisistaan, jotta strategisen tiedon hyödyntämisen prosessia olisi mahdollisuus kuvailla näiden kahden osa-alueen näkökulmasta tarkemmin.

Strategian seuranta on mahdollista jakaa kahteen eri seurantakohteeseen; kaupunkiemon seurantaan ja konserniyhteisöjen seurantaan. Seuranta keskittyy siis emolle asetettujen strategis-

ten tavoitteiden ja niitä toteuttavien toimenpideohjelmien lisäksi myös konserniyhteisöille asetettujen vuositavoitteiden seurantaan. Aineiston mukaan konserniyhteisöjen tavoitteisiin on yhä useammin kytketty taloudellisten tunnuslukujen lisäksi myös toiminnallisia tavoitteita.

No mehän seurataan ihan valtuustoon asti strategian toteutumista. Ensinkin tietenkin strategian pohjalta asetetaan sitovat toiminnalliset tavoitteet, niinkun peruskaupungin puolelle talousarviossa ja sit tytäryhteisöille niitä, jotka ilmaisee sen omistajan tahdon ja jotka ei oo sitovia. Täähän on se yleisperiaate, että vuosittaiset tavoitteet asetetaan sen kaupunkistrategian pohjalta ja meillä se menee aikalailla linjakkaasti, että ne asetetaan siihen strategiaan pohjautuen ja katoetaan sitä, että ollaan aika tarkkoja siinä, että ne on ne valtuustokauden tavoitteet, jotka niihin vuositavoitteisiin liittyy.

*Sitten sitovat tavoitteet ja sitten myöskin pidemmän aikavälin valtuustokauden tai suunnitelma-
kauden ja sitten vielä valtuustokauden strategiset tavoitteet. Ja näitä sitten seurataan.*

Sit on tää niinku ihan perus tavallaan seuranta. On sit tunnusluvut. Me katotaan kaikist yhtiöist tiettyjä tunnuslukuja ja sit meil on valittu toimialakohtaiset tunnusluvut jotka kertoo sen yhtiön tilasta. (...) Ennen toimitettiin (konserniyhtiöistä) vaan tilinpäätöstiedot, nyt on sit nää toiminnalliset mittarit mukana siellä.

Strategian seurantamenetelmiä ja käytäntöjä on kehitetty runsaasti lähes kaikissa kohdekaupungeissa. Kaupungit toteuttavat seurantaan erilaisilla itse kehitetyillä raportointipohjilla eli strategian seurannassa ei toistaiseksi ole käytössä varsinaista ohjelmistoinfrastruktuuria. Tosin niin emolle kuin myös konserniyhteisöille asetettujen taloudellisten tavoitteiden seurantaan toteutetaan taloushallinnon raportointijärjestelmien kautta. Esimerkiksi Turussa seurantajärjestelmää on pyritty kehittämään niin, että seurannan ketju ylettyisi aina strategisesta ylätavoitteesta konkreettiseen operatiivisen toimenpiteeseen saakka.

Menetelmällisesti ihan, jos tekniikkaa ajatellaan meillä ei oo käytössä mitään tretoria tai tääntyyppisiä siihen seurantaan tällä kohtaa, vaan me ollaan lähetty ihan siitä, meil on tämmönen oma pohja, johon sitten raportoijat tekee sen seurantatietonsa ja sitten meidän yksikkö täällä kattoo vähän et onks nää niinku kohdillaan ja tarvitaanko lisätietoja ja niin edelleen.

(...) koko kaupunkistrategiaa seurataan tiettyjen laajojen indikaattoreiden kautta. (...) Eli se polku sieltä ihan yksittäisestä digitalisointiprojektista sinne koko kaupunkistrategiaan on aika selkee ja looginen olemassa. Ja sitä voi seurata, sitä polkua.

Oleellinen osa strategian seurannassa on niin sanottu raportointisykli eli aikajänne, jossa tavoitteiden toteutumista tarkastellaan emokunnassa ja konserniyhteisöissä. Itse strategiset tavoitteet voidaan jakaa aineiston perusteella vuositason tavoitteisiin, valtuustokauden tavoitteisiin tai valtuustokaudesta erillisiin suunnitelmakauden tavoitteisiin, joissa kaikissa seurannan aikajänne on erilainen. Sen lisäksi, että itse strategisen tavoitteen aikajänne määrittelee seurannan raportointisyklin, eroa on myös emokaupungille ja konserniyhteisöille asetettujen tavoitteiden seurannan aikajänteessä. Siinä missä kaupunkiemon strategisten tavoitteiden ja erityisesti vuositasotavoitteiden seuranta toteutetaan aineiston perusteella tavanomaisesti kolmannes- tai neljännesvuosittain, niin konserniyhteisöjen osalta raportointivelvollisuus strategisten vuositasotavoitteiden toteutumisesta ajoittuu tilinpäätöksen yhteyteen. Sanottakoon, että esimerkiksi Vantaalla myös konserniyhteisöt raportoivat emon tavoin kolme kertaa vuodessa tavoitteiden toteutumisesta.

Aikasemmin se (seuranta) oli neljännesvuosittain. Nyt on menty kolmannesvuosihommaan. Olen itse tyytyväinen siitä sen takia, että se on kunnalliseen toimintaan nähden parempi seurantasysteemi, kun tää kvarttaalitalous. No miten mä tätä asiaa perustelen, no ensinäkin, että jos puhutaan niinku opetustoimesta. Se on kaksyhtyräinen kameli; on kevätlukukausi, kesäloma ja syyslukukausi. Ja, jos sä katot tän niinkun, että tammikuusta huhtikuuhun, jonkun verran toukokuuta, jää sille kesäkvarttaalille ja sitten taas niinku tuota syyskuusta loppuun, niin se on yks kokonaisuus. Sitten, jos ajatellaan esim. teknistä sektoria, se on yks kyttyräinen kameli, kun routa sulaa aletaan tekemään investointeja. Kun routa tulee maahan, niin investoinnit loppuu.

Meillä sitten tietysti nää yhtiöt joutuu raportoimaan kolme kertaa vuodessa kaupunkia siitä, että miten heidän nää sitovat tavoitteet toteutuvat ja ylipäättään joutuvat raportoimaan omasta toiminnastaan muistaakseni kvarttaaleittain (...). (...) Ja mutta sitten kaupunginhallitus ja valtuusto seuraa niitä kaupunkitasoisia tosiaan kolme kertaa vuodessa. Et pitempiä tavoitteita seurataan kerran vuodessa.

(...) no mä sanon tässä väliin tytäryhteisöjen osalta tavoitteiden toteuma raportoidaan vain siellä tilinpäätöksessä eli kerran vuodessa, eli siinä on se sykli vähä toinen ja se on sen takia siellä tilinpäätöksessä, että sit saadaan, et jos on ollut jotain osinkotavoitteita tai tän tyyppisiä, niin saadaan sieltä sitten selville ja siinä on se ajankohta toinen.

Nää (strategian toimenpideohjelmat ja niistä konserniyhtiöille johdetut tavoitteet) on pyritty nivomaan meidän talousarvioprosessiin sekä konserniyhtiöiden ja emokaupungin puolella niin, että ne tietyt päästrategiset tavoitteet raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä, niinku miten ne on toteutunut.

Strategian seuranta voidaan seurantasyklinsä perusteella pitää, joko muodollisena raportointina, joka edellä kuvatusti tarkoittaa erilaisten raportointipohjien kautta toteutuvaa seuranta tai epämuodollisena raportointina, jolla käytännössä tarkoitetaan tavoitteiden seurannan toteutumista arjen työssä ja johtamisessa. Aineiston perusteella strategisten tavoitteiden seuranta tehdään siis niin muodollisten käytäntöjen ja menetelmien kautta, kuin myös arkisessa ajattelussa, kuten esimerkiksi eri hallinnontasojen johtoryhmätyöskentelyssä. Erityisesti päivittäisessä työssä toteutuvan epämuodollisessa seurannan erottaminen arvioinnista on lähes mahdollonta, sillä arvioiva pohdinta on luontaisesti kytkeytynyt itse seurantaan.

Ja tota näitä kaupunkitasoisia seurataan kolme kertaa vuodessa, toimialat seuraavat omia, voisko sanoa virkатыönään koko aika ja tulosityksiköt varmasti koko aika, et kyllä se seuranta tapahtuu niinku sitten toimialoilla ja tulosalueilla johtoryhmätyöskentelytasoisesti. (...) mun mielestä se on johtoryhmätyöskentelyyn kuuluvaa, niinku voisko sanoa viikottaista seuraamista.

Mutta tota et se lähinnä perustuu se tieto, mikä siellä kentällä on, niitten meidän hallituksen raportoihin virkamiehiin tai niinku joku kysyy heiltä et miten tää.

Aineiston perusteella voisi sanoa, että itse seurantamenetelmät ovat kehittyneet hyvin viime vuosien aikana ja seurannan itsessään ei ole katsottu olevan toimeenpanon kannalta se haastavin prosessin vaihe. Edellyttäen siis, että tavoite- ja mittariasetanta on toteutettu seurantajärjestelmien toimintaa palvelevaksi. Siltä osin kun arviointi on mahdollista irrottaa seurannasta prosessuaalisesti, niin arvioinnissa ja tiedon hyödyntämisen logiikoissa on nähty olevan kypsymättömyyttä.

(..) Suurempi kysymys on mun mielestä se et minkälaisia tavoitteita asetetaan ja se, että seurataaks me oikeita asioita. Mut et sitku on asetettu se tietty tavoite tai luotu tietyt mittarit ni sen jälkeen mun mielestä ei oo ollu mikään ongelma sen seurannassa. Sit toinen kysymys on tietysti se, että pystytääks reagoimaan, jos on tarvetta reagoida siihen, et se mittari on esim. punasella kokoajan tai jostain syystä ei pystytty saavuttamaan tavoitetta.

6.3 Strategian arvioinnin menetelmät

Aineiston perusteella selkeitä prosessoituja ja seurannasta erillisiä arvioinnin käytäntöjä on vähän ja arviointia toteutetaankin pääasiassa aina seurannan yhteydessä, jolloin myös arvioin-

tisykli noudattelee seurannan raportointisykliä. Yleisesti ottaen toimintakauden tilinpäätös-
vaiheessa on toteutettu laajempaa arviointikeskustelua, jossa tarkastellaan vuositavoitteiden to-
teuman lisäksi myös aikajänteeltään pidempien tavoitteiden toteutumista. Myös talousar-
viovalmistelun yhteydessä käydään pohtivampaa keskustelua vuositavoitteiden asettamisesta
ja niiden kytkennästä ylemmän tason strategiaan tavoitteisiin. Käytännössä arvioinnista vas-
taavat samat toimijat kuin seurannassakin.

*Eli meillä raportoidaan raportit, jotka menee valtuustoon asti näistä toiminnan tavoitteista kos-
kien tätä peruskaupunkia, niin se on niinku huhtikuun lopun ja siitä välitilinpäätös-
vaiheen ja vuoden lopun tilanteista. Niin tehdään sitte strategiaraportointi, jossa kerrotaan et on tällöinen
tavoite ja osasta vielä tällöiset toimenpiteet ja kerrotaan miten näissä on edistytty ja sit me teh-
dään arvio, että näyttääkö siltä, että tää on toteutumassa ja niin edelleen. (...) Eli tota meillä kä-
sitellään johtoryhmässä, kaupunginhallituksessa ja käsitellään valtuustossa nää strategiarapor-
tit osana talouden ja toiminnan katsausta. Ja tota sitten vielä tilinpäätöksessä tietysti on erikseen
samaisen vuoden lopun toteuman mukaan.*

*Nää sitovat tavoitteet käsitellään kaikki ihan kuntalain mukaan tuota tilinpäätöksen ja budjetin-
teon yhteydessä. Tarkastuslautakunta ottaa niistä oman raporttinsa ja niinku sanottu, ne käsitel-
lään vähintään kolme kertaa vuodessa kaupunginhallituksessa. Sit meillä on tuota, keväällä me
oltiin nyt 11-12.5 Haikossa, niin kaupunginvaltuusto pitää strategiaseminaarin. Elikkä tuota he
käyvät edellisen vuoden tilinpäätöksen ja siihen liittyvät sitovien tavoitteitten toteuman läpi.*

*Ja sitten valtuustokauden lopussa aina arvioidaan kulunutta valtuustokautta, niitä sitovien ta-
voitteiden toteutumista noin kokonaisuudessaan.*

*No sitten siihen kysymykseen, että mitä seuranta on niin kyllähän useimmissa tapauksissa se asia
nousee talousarvion valmistelun yhteydessä niinku keskusteluun. Että onks meillä niinku valittu
strategia, ollaanks me niinku sillä tiellä vai onks tää maailma menny ohi ympärillä. Et se on niinku
ehkä semmonen selkein paikka missä itse olen havainnut missä se nostetaan esille.*

Aineiston mukaan strategian arvioinnin voisi jakaa asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvi-
ointiin sekä toimintaympäristön arviointiin, jolla tavallaan koeponnistetaan olemassa olevan
strategian ja sen toteuttamisohjelmien ajantasaisuutta sekä toteuttamiskelpoisuutta. Perus-
jako niin ikään noudattelee vahvasti Harisalon (2008, 247) tulkintoja arvioinnin tarkoitukspe-
ristä, johon viitattiin edellä (ks. s. 30). Strategian toteutumisen arvioinnissa painotuksen on

katsottu kuitenkin olevan vahvasti strategisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa. Arvioinnin toivottaisiin olevan prosessoidumpaa, jolla tähdättäisiin selkeästi seurannasta erillisiin arviointikeskusteluihin, joissa agenda keskittyisin nimenomaisesti vahvemmin strategian toteutettavuuteen ja toimintaympäristön muutoksen arviointiin. Toisaalta seurantamenetelmien tavoin, myös arviointimenetelmiin on yritetty panostaa ja esimerkiksi Tampereella on otettu käyttöön seurannan yhteydessä toteutettavan arvioinnin rinnalle myös omia selkeitä arvioinnin prosesseita.

No sitä mieltä mä oon, että se on (strategian arviointityö) se osa, mikä tarvii viel kehittämistä. (...) niin tavallaan se on (strateginen tavoite, joka ei ole täyttynyt) meidän keskustelussa koko ajan mut meil ei oo sellasta prosessia, joka niinku liittyis suoraan siihen strategiaan, et koska neljännesvuosittain tai puolvuosittain seurattais, et koska nämä strategialaaticot on punaisella, niin tämä johtaa tähän asiaan.

(...) meillä on nämä toiminnan ja talouden katsaukset ja me käydään läpi niinku toiminnallisten tavoitteiden toteutumista ja sen lisäksi meillä on vielä sitten tilinpäätösennusteen yhteydessä tällöinen strategiavaikuttavuusraportti, jossa me koitetaan et mimmosia muutoksia sitten yhteiskunnassa, asukkaille, yrityksille, yhteisöille on ollut siitä me ollaan toteutettu kaupunkistrategiassa (...).

Menetelmällisesti arvioinnissa käytetään erilaisia visuaalisia liikennevalomalleja kuvaaman strategisten tavoitteiden toteutumisen tilaa. Esimerkiksi Turussa arviointia on pyritty helpottamaan liikennevalomallien lisäksi eräänlaisella tavoitteen toteutumista kuvaavalla statuspohjalla, jossa kunkin tavoitteen tila on helposti arvioitavissa, ja josta pystyy porautumaan syvemälle strategisen tavoitteen osatavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Näin myös strategisten tavoitteiden välinen hierarkia ja ketju on helpommin nähtävissä, joka myös osaltaan helpottaa toimielimien toteuttamaa arviointia. Lisäksi arviointia toteutetaan perinteisten kyselyiden avulla, joskin kyselyn itsessään voidaan luokitella myös seurantamenetelmäksi ja vasta sen tuottaman tiedon analysointia arvioinniksi. Menetelmät käsittävät niin emokaupungin, kuin myös konserniyhtiöiden arvioinnin, tosin konserniyhteisöjen arvioinnissa tarkastelu keskittyy lähinnä asetettujen tavoitteiden toteutumiseen eikä niinkään konserniyhteisöjen toimintaympäristön analysointiin, josta yhteisöjen on katsottu vastaavan luotaisesti itse. Omistajaohjauksen kannalta lienee paikallaan pohtia, että voiko toimintaympäristön analysoinnin tavoissa ja tavoitteissa olla eroja, kun tarkastellaan niitä lähtökohtia, joista seurantaa toteutetaan. Toisin sanoen mie-

lenkiintoista on pohtia voiko seurattavalla ja seuraajalla olla siinä määrin erilainen motiivi arviointiin, että myös emon osuutta yhteisöjen ympäristön arvioinnissa olisi syytä painottaa tavanomaista enemmän?

Mut kuitenkin niin tota kyl niihin vakavasti suhtaudutaan, et ne on justiin liikennevaloja ja on pyritty myöskin havainnollistamaan, että ne on nopeasti havaittavissa, että milloin on vihreätä, milloin on keltaista ja milloin on punaista. Ja tietysti me katotaan niitä vihreitäkin, sen takia, että onko tulkittu niinku virkamiestasollakin, jotka ovat sen arvion tehneet, että tähän ollaan pääsemässä tai päästy.

Ja millaista keskustelua, miten niitä seurataan, niin me laitetaan nykyään plussaa ja miinusta ja kysymysmerkkiä siihen sitten, että miltä se toteuma näyttää ja tota jos siellä on paljon pakkasella tavoitteita, niin erityisesti ne nostetaan keskusteluun ja mietitään, mitä niiden pohjalta tehdään.

Ja sitten jos ne on (yhtiölle asetetut tavoitteet) punaisella, ni toimistusjohtaja tai hallituksen puheenjohtaja tulee meidän konsernijaoston kokoukseen kertomaan siitä, että mist siin on kysymys.

Edellä on kuvattu yleispiirteittäin, miten kohdekaupungeissa strategian toimeenpanojärjestelmä on rakentunut strategisen asiakirja-arkkitehtuurin ja strategisen johtamisjärjestelmän näkökulmasta. Lisäksi käytiin läpi miten strategian toteutumista seurataan ja arvioidaan menetelmällisesti, ottamatta vielä kantaa siihen, millaisia ominaispiirteitä kunnat poliittisena johtamisjärjestelmineen strategian toimeenpanolle muodostavat. Seuraavaksi tarkastellaan näitä ominaispiirteitä ja kuvaillaan, miten kuntakonsernin strategian toimeenpano rakentuu strategian seurannasta ja arvioinnista sekä toisaalta myös strategisesta ohjauksesta, joka niin ikään pohjautuu seurannan ja arvioinnin tuottaman tiedon hyödyntämiseen.

7. STRATEGIAN TOIMEENPANON OMINAISPIIRTEET KUNTAKONSERNEISSA

Ei liene väärin todeta, etteikö strategian toimeenpano myötävaikuttaisi lähes kaikissa organisaation osissa. Se elää johtamisjärjestelmissä ja kulttuureissa. Se saa fyysisen muotonsa strategia-asiakirjoissa ja se muovautuu jatkuvasti poliittishallinnollisessa päätöksenteossa. Strategian toimeenpanoa ohjaavaa tietoa kerätään, analysoidaan ja ohjataan, jolloin se välittyy ja vaaluu emossa ja konsernissa monella eri tavalla. Tässä luvussa tarkastellaan kuntakonsernin strategian toimeenpanon ominaispiirteitä erityisesti strategian seurannan, arvioinnin ja strategisen ohjauksen näkökulmasta. Ominaispiirteiden tarkastelua on lähestytty kolmen eri yläkategorian kautta, jolloin analyysi käynnistyy kulttuureihin sekä inhimillisiin ja teknisiin resursseihin kytkeytyvien vaikutusten tarkastelulla, jatkuen poliittisten interventiodien ohjausvaikutusten ja vielä edelleen konsernihallinnan moni-intensiivisyyden synnyttämien vaikutusten kuvailuun.

7.1 Kulttuurit, kompetenssit ja resurssiniukkuus

Kulttuurit määrittelevät vahvasti sen, miten suhtaudumme erilaisiin asioihin ja suhtautuminen osaltaan vaikuttaa siihen, miten asioita, kuten strategian toimeenpanon prosesseja toteutetaan. Toisaalta strategian seurannan ja arvioinnin taustalla vaikuttavat myös muutkin tekijät, kuten strategioista vastaavien henkilöiden kompetenssit tai teknis- ja resurssiluonteiset tekijät kuten julkisen palvelutoiminnan mittaroinnin haasteellisuus tai hallinnolliset käytännöt. Voimme ajatella keskustelukulttuurin olevan siis yksittäinen strategian toimeenpanoa kuvaava ilmiö muiden rinnalla. Toisaalta voimme ajatella kulttuureita yleisesti myös eräänlaisena sateenvarjoilmiönä strategian toimeenpanoon liittyvien vaikuttimien tarkastelussa, jolloin sen sijaan, että yhteismitallistamme näitä eri vaikuttimia keskenään, voimme tarkastella, miten eri tekijät vaikuttavat itsessään kulttuureiden rakentumiseen. Tässä analyysiosiossa kulttuureita käsitellään erillisenä toimeenpanoa kuvaavan ilmiönä.

Keskustelukulttuuri strategioista, niiden seurannasta ja arvioinnista

Oleellinen osa strategian toimeenpanoa on strategian toteuttamisen yhteydessä käytävä strateginen keskustelu. Koska kunnallishallinnossa vastuu strategisista ratkaisuista pohjautuu

valtuuston ja asetettujen toimielinten päätösvaltaan, erityisesti poliittinen keskustelukulttuuri määrittelee usein sen, miten arviointia kohdekaupungeissa toteutetaan, ja että millaiset edellytykset seurantatiedon analysoinnille lopulta muodostuvat. Aineiston perusteella laajemman ja systemaattisen strategisen keskustelun on koettu osassa kohdekaupunkeja olevan toisinaan vähäistä, jopa olematonta. Seuranta- ja arviointimenetelmien kehittäminen ei välttämättä juuri perustukaan aina teknisiin toteutuksiin, vaan myös toimintakulttuureiden uudistamiseen. Myös esimerkiksi selkeillä seurannasta erillisillä arvioinnin prosesseilla on nähty olevan mahdollinen vaikutus arviointiin kytkeytyvän suotuisan keskustelukulttuurin vahvistamisessa.

Mutta tuota kyl mun edelleen pitää sanoa, että tässä peruskuntakentässä sellanen strateginen keskustelu, strateginen johtaminen, niin kyllähän se opettelua vaan on. (...) Siis voitais tehdä niin, että siihen (arviointiin) oikeen erikseen keskitytään. Ja sitä ei vaan niinku sillä lailla tapahdu. Ehkä mä voin sanoa niin, et se on ehkä turhankin jyrkästi sanottu, mutta että mä tarkotan sitä että, pitäis oikeen laittaa otsikkotasolla, että okei nyt tehdään sitä, et paneudutaan tähän näin ja pohditaan et onks tää meidän valittu strategia, niin arvioidaan sitä, et ollaanks me tehty ensinnäkään oikeita valintoja, onko siitä jotain opittavaa ja ollaanks me noudatettu sitä mitä me ollaan sovittu, onko me tehty sen mukaisia päätöksiä.

No en kauheesti laskis sen (strategisen keskustelun/arvioinnin) varaan, että niinku ehkä ne luonteensa puolesta on enemmän vuositason (keskusteluita). Tietysti nyt sitten ens syksynä, kun tehdään talousarvio, niin kyllähän niitä käydään läpi. Että oliko tässä järkeä ja mitä pitäis muuttaa ja niin edelleen.

Rannisto (2005, 190) onkin todennut, että kunnissa tavanomaisesti puuttuu strategisen keskustelun vakiintuneisuus. Rannisto on kytkenyt näkemyksensä erityisesti luottamushenkilöiden kykyyn tehdä strategisia valintoja puutteellisessa keskustelukulttuurissa. Aineiston mukaan puutteellinen keskustelukulttuuri voi johtaakin siihen, että arviointi harvoin johtaa mihinkään merkittäviin strategisiin muutoksiin, kuten strategian päivittämiseen tai tavoitteiden uudelleen asettamiseen.

Niin tota ei siitä keskustella, että strategiaa pitäisi päivittää tai se on aika harvinaista. En muista ainakaan, että olis tällasta keskustelua ollut, että nyt strategiaa pitää päivittää jonkun asian suhteen.

Mun mielestä meidän pitäis saada tästä ketterämpi ja lähtee siitä, että tätäkin päivitetään. Et jatkossa on ajateltu, mä kerroin niistä toimitasuunnitelmista, et vuosittain käytäis niitten osalta

ainakin sellanen pieni tarkistus. Et mun mielestä ihan hyvää tekis meiän valtuustolle käydä tämmöstä strategisempaa keskustelua, ei vaan niistä seuraavan vuoden toiminnallisista tavoitteista, vaan laajemminkin, että me muutetaan nyt strategiaa näiltä osin.

Aineiston perusteella strategisen keskustelukulttuurin puutteet saattavat syntyä luottamus- henkilöorganisaation epämotivaatiosta strategioita kohtaan, toisaalta tarkoituksenmukaista on tarkastella, millaiset taustatekijät voivat mahdollisesti vaikuttaa näihin motivaatio-ongelmiin. Siinä missä strategisuus yleisesti ottaen tunnetaan järeästä abstraktisuudestaan, myös aineiston mukaan muun muassa asetetun strategian epäkonkretia ja irrallisuus arjen toiminnoista ovat synnyttäneet toisinaan kiinnostumattomuutta ja turhautuneisuutta strategian toimeenpanossa. Strategian seuranta ja arvioiva strateginen keskustelu lienee hankalaa, jos strategia itsessään näyttäytyy tekijälleen tuntemattomana. Seurannan ja arvioinnin onnistumisen kannalta oleellista onkin esimerkiksi ollut se, miten strateginen keskustelu on saatu kiinnitettyä kokonaisvaltaisesti poliittiseen keskustelukulttuuriin.

Niin tota yleensähan strategioissa on helposti ja hyvinkin herkästi tapahtuu se, että tehdään strategia ja se laitetaan hyllylle ja se kaivetaan juuri näin, että katotaan sitten, että onkos näitä toteutunut. Ei ole ja se ei ole niinku sen toiminnan ohjauksessa.

(...) strategiahan vaan hyvin helposti on vähä tällanen, et se tehdään ja sitten unohdetaan neljäs vuotta ja sitten taas aletaan tekemään. Et nyt on kuitenkin yritetty, et se on osa talousarviota ja että sitten siellä on konkreettiseksi tarkoitettuja tavoitteita ja niitä seurataan, et se ei unohtuis neljäs vuodeksi.

Et on tullut seminaariin, jossa mietitään strategisia tavoitteita, mut sit ku pitäis tuottaa ite jotain sisältöä siihen, niin lähtee kahville, koska ei saa sitä kosketusta siihen, et mikä sen merkitys tavaltaan on. Et siin on niinku yks selkee sellainen haaste. (...) niinku pitää asettaa mun mielestä strategia ja mittaroida se ja seurata, jotta voidaan tulla sellaseks ku halutaan, mutta moni näkee sen hirveen ylätasolla olevaksi ja et se käytännössä elää erillään siit päivit...tai niinko kuvitellaan et se elää erillään siit talousarviosta ja siit todellisesta työstä (...). (...) Et sitä nyt hirveesti on yritetty tehdä töitä sen eteen, et se strategia integroituu kaikkeen politiikan tekoon. Et se olis taustal koko ajan, eikä mikään erillinen saareke, mut joittenkin mielestä se on kyl edelleen erillinen saareke.

Aineiston mukaan strategian toteutettavuuden kannalta on tärkeää, että organisaatiolla on kyky päivittää strategiaa tarvittaessa. Strategian päivittäminen prosessina indikoi strategian läsnäolosta ja konkreettisuudesta organisaation jäsenille, mutta kuten edellä viitattiin Staceyyn

(1996), Brysoniin (2004) ja Mantereeseen (2003), se myös mahdollisesti tasapainottaa organisaation toimintaa suhteessa ympäristöönsä ja näin helpottaa myös koko strategian toimeenpanoa. Kohdekaupungeissa strategian seurannan ja ideaalitilanteessa siitä seuraavan arviointikeskustelun nähdäänkin olevan eräänlainen vaadittu lähtökohta strategian päivittämiseksi.

Että pitäis olla niinkin, että valmius siihen, että vaikka vuosittain. Kuntapuolella mä nyt sanoisin, että pitäis tehdä strategiatarkastelu vähintään vuosittain. Ja kattoo sitten, että onko muutettavaa vai eikö oo. (...) Ei tuota, ei pidä ajatella niin päin (että asetettu strategia olisi muuttumaton), vaan pitää olla se ajatus, että strategiaa päivitetään sen mukaan, miten se toimintaympäristö muuttuu.

Mutta sitten tietysti tähän (tavoitteiden asettamiseen) oleellisesti liittyy myöskin seuranta. Ei riitä, että kerran vuodessa todetaan, että onnistuko vai eikö onnistunut, vaan ollaan kiinnostuneita matkan varrella, että miten se asia etenee. Silloin se motivoi myöskin niitä ihmisiä toteuttamaan niitä, että tietää, et joku on kiinnostunut näistä, et tää ei oo vaan byrokratiaa.

Kunnan strategisen johtamisjärjestelmän näkökulmasta poliittisen ja ammatillisen organisaation yhteiseloja strategian toimeenpanossa kuvaa hyvin se, kuinka aineistosta toisaalta nousee ylös poliittisen keskustelukulttuurin vaikutukset strategian toimeenpanoon, toisaalta strategian toimeenpanoon ja itse poliittiseen keskustelukulttuuriin voisi katsoa vaikuttavan oleellisesti myös ammatillisen organisaation hallintokulttuurit. Käytännössähän arvioinnin valmistelu tapahtuu ammatillisessa organisaatiossa, kuin myös arviointiin pohjautuvan strategian päivittämisen valmistelu, jolloin organisaation strategian toimeenpanokyvyn voisi katsoa olevan mahdollisesti riippuvainen poliittisen keskustelukulttuurin lisäksi myös muista toimintaa ohjaavista kulttuureista.

Mutta et on joitakin joiden osalta sitä vois ajatella sitä päivittämistä. Mut nyt sit valtuutetut ei, on tää soten seuranta ja tän hetkiseen taloustilanteeseen reagointia. No maahanmuutto, työllisyysasiat on päällimmäisiä, jotenkin sitä liian laajaa prosessia ei haluta avata ja ihan ohuella prosessilla se päivittäminen ei onnistu kun ajatellaan, että se on valtuusto, joka sen tekee.

Siis todellisuudessa, että tehtäs niin, että vilahtelis valmisteluteksteissä, että tämä on valitsemamme strategian mukainen linjaus ja vaikka tässä on tämmösiä ja tämmösiä vaikutteita, mutta toimintaympäristö haastaa meidät tekemään tällasia ratkasuita. En oo tämmösiä perusteluita kyllä luenut.

Avainhenkilöiden kompetenssit

Edellä luvussa 3.5 kuvailtiin, kuinka strategian toimeenpano rakentuu poliittisen ja ammatillisen organisaation yhteistoiminnasta. Vaikka niin sanottu strategisen johtamisen tehtäväjako poliittisen ja ammatillisen organisaation välillä on erotettavissa toisistaan, aineiston perusteella voidaan todeta, että vaatimukset strategisuuden ymmärtämisestä osana toiminnan järjestämistä ovat yhtäläiset molempien organisaatioiden edustajille. Ammatillisen organisaation osalta kompetenssivaatimuksien on katsottu kytkeytyvän usein strategian jalkauttamiseen, jossa erityisesti henkilöstön kouluttaminen on noussut keskiöön.

Johtamiseen on panostettu, johtajien, päälliköiden, esimiesten kouluttamiseen ja siin tietysti osaltaan liittyy myöskin strategialla johtaminen (...). (...) Ja näin ollen me ollaan hyvin systemaattisesti pari vuosikymmentä meidän esimiehiä koulutettu ja vaadittu niiltä osallistumisia siihen koulutukseen. Ja se on ehtona olla esimiehenä ja se pitää tietysti sisällään paljon myöskin kouluttamista strategiseen johtamiseen ja sen ymmärtämiseen. Ja sit se, että ne osaa sen jalkauttaa omille alaisilleen.

Kyllä se on aika paljon siitä johdosta ja esimiehestä ja kyvystä toimia viestin viejinä on kiinni. Ja tietysti sitten, että miten hyvin me pystytään viestimään ja kertomaan esimiehille mitä me haluttas, etten suinkaan ulkoista itseäni siitä, että kaikkihan olis hyvin kun esimiehet tekis vaan, että kyllä meidänkin pitäis koko ajan miettiä uusia keinoja siihen, että me saatas ne niinku johtajat ja esimiehet isossa meidän organisaatiossa miettimään ja johtamaan sitä toimintaa.

Henkilöstön kouluttamisen ja strategisen viestinnän on katsottu olevan keino valuttaa strategiaa eri organisaation osiin. Toisaalta aineiston mukaan tavanomainen kouluttaminenkin voidaan nähdä turhan mekanistisena tapana edistää strategian jalkautumista ja toimijoiden strategisen johtamisen kompetensseja, sillä strategisen ajattelun on katsottu olevan siinä mielessä yksilöiden luonteenpiirteisiin sidottu ominaisuus, että sen puuttuessa kompetenssien vahvistaminen voi osoittautua paikoittain hankalaksi.

Mut et sitähän voi niinku ajatellakin, et ei sitä nyt välttämättä kouluttamalla, siis jos se on niinku toimialajohtajissa sisällä se strategia, niin sittenhän se heijastuu automaattisesti kaikkiin. Et se niinku leviää luontevasti eikä niin, että joku kertoo.

Erityisesti poliittisen organisaation edustajien strategisen johtamisen kompetenssien on nähty korostuvan kuntakonsernien strategian toimeenpanon ominaispiirteiden tarkastelussa. Ongelmalliseksi usein nousee luottamushenkilöiden osaamistaustan ja strategiselta johtamiselta

vaadittavien tietoresurssien sekä ilmiökokonaisuuksien ymmärtämisen välinen epätasapaino. Toisaalta moniääninen ja taustoiltaan kirjava poliittisten edustajien joukko on demokra-tianäkökulmasta monin tavoin ihanteellinen, mutta strategisen johtamisen ja siihen liittyvien tavoitteiden näkökulmasta hyvinkin haastava. Erityisesti, jos epätasapaino elää niin sanottujen avainhenkilöiden toiminnassa esimerkiksi kaupunginhallituksessa.

Mutta tuota sitten, jos mennään niinku johonkin lautakuntaan tai kaupunginhallitukseen ja muu-hun, niin ne tietää että tällanen sana ku strategia on olemassa, mut niillä ei oo hönkäsen pöläyk-sen käsitystä siitä, että mitä sen pitäisi olla, koska se on heidän useamman tausta huomioon ot-taen, sanotaan nyt aika kärjekkäästi, ni heidän taustan huomioon ottaen heillä ei oo hönkäsen pöläyksen käsitystä siitä, että tuota mitä sen pitäis olla muuta kun erilaisia uskomuksia tai mieli-kuvia, jotka tulee heidän kunnallispoliittisesta ohjelmasta.

Että sen takia tuota luottamushenkilöiden pitäis mennä itseensä ja kouluttautua enemmän siihen tehtävään ja kannettava myös vastuuta enemmän. Ni sillen voit asjotella niin että myös siellä hallituspöydässä, kun se tekee valtuustolle esityksiä, niin olisi koko ajan siellä esityslistan vieressä strategiapaperi ja virkamies sanois, että ollaanks me tekemässä sellasia...eihän se joka asiassa oo, mutta on asioita, joissa pitäisi katsoa, et onks me niinku mietitty siinä strategiaproessin yhtey-dessä, että minkä näkönen linja me valitaan jossakin asioissa, mitä tehdään.

Edellä kuvattu näkökulma strategian toimeenpanon edellyttämistä kompetensseista korostaa voimakkaasti yksilön ominaisuuksia strategisessa johtamisjärjestelmässä, mutta aineiston pe-rusteella myös dualistisen johtamisjärjestelmän ja sen rakenteiden voidaan nähdä itsessään olevan syy luottamushenkilöiden kompetenssien ja strategisen johtamisen osaamisvaatimus-ten väliselle epätasapainolle. Aineiston mukaan kuntien strategista johtamista tulisi tiivistää ja toisaalta myös valittujen avainhenkilöiden tulisi olla sitoutuneempia toimintaan. Ilmiöitä voi-sikin kutsua eräänlaiseksi kuntahallinnon strategisen johtamisen järjestelmäongelmaksi, jossa vaatimukset keskeisten luottamushenkilöiden kompetensseista voivat tarjontaan nähden olla kohtuuttomat.

Tarkotan tällä vähän sitä, että johtamista pitää kunnissa tiivistää. Niinkun konsernin johtamis-mielessä ja strategisen johtamisen näkökulmasta. Et mistä lähettiin liikkeelle, että siellä keskei-sissä toimielimissä, niinku kaupunginhallituksessa pitää olla vähemmän väkeä, mut enemmän si-toutuneita ihmisiä ja niillä pitää olla enemmän valtaa. (...) Että se ei oo sen henkilön, vaan järjes-telmän vika, jos asetetaan ihminen semmoseen tilanteeseen, et se ikään kuin itsekkään selviä siitä ja kokee epämieluisaksi sen toiminnan mitä tehdään. Ja sit ajatellaan, et kun mä olen ollut tässä, ni kai mun pitää tässä olla. Ei se niin saa mennä, vaan sen takia on paljon järkevämpää, että se valta on vähemmillä hartioilla ja vastuuta enemmän. Se ei niinkun tue tätä konserniajattelua. Ei

se tue tätä strategista johtamista, eikä se tue sitä perustehtävää, mikä tälle johtamiselle yleisesti kunnissa on asetettu.

(...) on turha yrittää 67 valtuutetulle iskostaa niinku yhtä kaupunkistrategiaa. Että tärkeämpää on saa se lyötyä tuota 15 jäsenen kaupunginhallitukselle, jotka käytännössä on se toimeenpaneva elin. Että he aina niinku ymmärtäisivät niitä omia päätöksiään tehtäessään, että hei onko tämä niinku teidän strategian mukainen vai ei.

Möttösen (2012) mukaan haastavaa on, että keskeisiin poliittisiin johtotehtäviin valitaan toimijat suhteellisen suppeasta luottamushenkilöjoukosta, jolloin voidaan olettaa, ettei täytettäviin paikkoihin valikoidu välttämättä niitä henkilöitä, joilla olisi parhaat edellytykset onnistua kyseisen luottamustehtävän toimittamisessa. Kulttuureiden rinnalla rakenteelliset tekijät ovatkin toinen merkittävä luottamushenkilön osaamisen hyödyntämiseen vaikuttava tekijä. (Möttönen 2012, 34, 37). Sanottakoon, että edellä esitetyt aineistopohjaiset havainnot seuraavat hyvin Möttösen tulkintoja luottamushenkilöiden kompetenssien ja johtamisjärjestelmän vaatimusten välisistä dynamiikoista.

Resurssiniukkuus

Kunnan toimeksiantotaloudellinen toiminnan luonne synnyttää omat vaatimuksensa strategian toimeenpanolle. Siinä missä liiketoimintastrategian onnistumista voidaan mitata suhteellisen yksinkertaisilla määrällisillä tunnusluvuilla, kunnissa palvelu-, viranomais- ja demokratiatehtävien pohjalta asetettujen strategisten tavoitteiden seuranta toteutetaan määrällisten tunnuslukujen sijaan usein erilaisten laadullisten tunnuslukujen avulla. Erityisesti tavoitteiden vaikuttavuuden arvioinnissa usein korostuvat erilaiset mittareiden asettamiseen ja itse mittauksen liittyvät tekniset problematiikat.

Elikkä me pystytään tilastoimaan kaikki tämä. Ja siinä mielessä, että jos asetetaan tällasia kvanttimittareita, niin se on kauhean helppoa. Mutta tuota, jos sun pitää sitten asettaa kvanttimitтари, joka samanaikaisesti mittaa tota vaikutusta. Että, jos tuli tällanen kappalemäärä, niin mikä on sen laatu ja erityisesti mikä on sen vaikutus. (...) Niin tuota sen vaikutuksen mittaaminen tämmösessä tuota toiminnassa, kun mitä niinkun tuota kunta tekee nimenomaa palvelutoiminnan osalta, niin siinä niinkun sen mittarin asettaminen ja sen lopputuloksen seuraaminen on äärimmäisen vaikeeta.

Hankalaa on arvioida, et mikä se meidän toimenpiteen vaikuttavuus on. Me voidaan niinku sanoin, et okei meillä käy vaikka työllisyyspalveluissa 2000 asiakasta, niin mikä sen vaikuttavuus sitten on siihen työllisyysprosenttiin. Meil voi olla työllistettyjä, itse me palkataan okei niitäkin. (...) Mut vaikeinta on se vaikuttavuuden arviointi ja sit erityisesti niinkun tämmösen sisäisen tuottavuuden mittaaminen jossain, niinku et uudistetaan jotain työtapaa digitaaliseksi, ni mitä se ihan oikeesti tukee millä aikavälillä.

Laadukkaiden mittareiden on todettu monimutkaisuudessaan vaativan siinä määrin aikaa, ettei arkisten rutiinien kuormittavat aikaresurssit ole riittävät mittaroinnin huolelliseen suunnitteluun. Kohdekaupungeissa mittaroinnin kehittämiseen on pyritty viime vuosina panostamaan entistä enemmän ja vaikka isoissa kaupungeissa usein on osoitettu henkilöstöä yksinomaan strategiatyön kehittämiseen, niin tästä huolimatta aikaresurssit usein nähdään riittämättöminä. Kuten edellä luvussa 2.1 todettiin kunnan toimintaympäristön muuttuneen voimakkaasti, myös kohdekaupungeissa verkostojen, ulkoisten kehityskulkujen kuin myös sisäisten kehittämishankkeiden värittämän toiminnallisen työympäristön on koettu syövän aikaa strategiatyön kehittämiseltä.

(...) oliski helppoa tää meidän työ, jos olis olemassa et me halutaan tällainen tavoite asettaa ja meillä oli heti valmiina tää on se mittari, jolla me seuraan ja tästä kun me painetaan nappia, niin me saadaan mittarilukema, mutta kun ei tää maailma ihan niin mee. (...) Siis se, että johtamisessa meillä on niin paljon tämmöstä rutiinia ja päälle kaatuvaa sitten, et keskityttäs niihin strategisiin asioihin, niin se tuottaa jatkuvasti ongelmaa. Johtamisestahan siinäkin on kyse et sä käytät sitä strategiaa johtamisen välineenä, eli mietit siitä ne tarkemmat tavoitteet, mietit mittarit, huolehdit vastuutuksesta, huolehdit kehityskeskustelusta, vaadit että niille tavoitteille tapahtuu jotain, huolehdit sitä kautta siitä toimeenpanosta tai mietit sitte tämmösiä, jos ei se mee tän vastuutusketjun kautta, että tarvitaanko johonkin isoon kokonaisuuteen kehitysohjelma.

Ja se on niinkun turhauttavaa ja ehkä juuri se että miten strategian seuranta tehdään, niin seurannassa itsessään ei musta ole ollut hirveitä ongelmia. Se on ollut ihan ok, mutta juuri se että sitten näiden mittareiden pitäisi olla tarkempia, mutta sitten se taas vaatii aika paljon työtä toki mutta. Tai vaatiiko? Mielummin tehdään niinku silleen, että siitä on hyötyä siitä työstä.

Ja sitte tavallaan ne kaikki ideat ja tämmöset mitä tulee, niin nehän pitää jonku prosessoida just oikeenlaisiks mittareiks, asioiks et mitä voidaan mitata. Ja siit on puhuttu ihan kauheesti siis kaupungin hallitustasolla ainakin et, minkälaisia on hyvät mittarit ja et niiden pitää olla semmosia, et me voidaan oikeesti asioita seurata ja näin, mut et en mä usko et se ikinä on täydellistä (...).

Vaikuttavuuden arviointiin ja mittareiden asettamiseen liittyvien haasteiden lisäksi myös seurantatiedon oikea-aikaisuus suhteessa asetetun tavoitteen toteutumisen arviointiin on usein

koettu aineiston perusteella olevan eräänlaisessa epäsymmetriassa. Esimerkiksi laadullisissa tavoitteissa historiallisen vertailutiedon saanti voi olla mahdotonta, jolloin strategiakaudella asetettua tavoitetta voidaan verrata ainoastaan strategiakauden aikaisiin muutoksiin. Siinä missä suhteellisen velkaantumisen tai sijoitetun pääoman tuoton vertailutieto on pitkälle laskettavissa edellisten tilikausien tilinpäätöstiedoista, niin esimerkiksi liikunnallisen aktiivisuuden tai työn tuloksellisuuden vertailutiedon määrittelemisen voi osoittautua äärimmäisen hankalaksi. Tässä konserniyhtiöiden ja emokaupungin väliset erot mittareiden asetannan näkökulmasta eroavat kenties selvimmin.

(...) ja sit niinku kaikki asiat kuitenkin, mitä me haluttais tietää, ni meil ei oo sitä seurantadataa, et me voitais mitata vaikka muutosta johonkin tilanteeseen esim. ihmisten liikunnalliseen aktiivisuuteen tai siihen, et pienempi osa ihmisistä on kokonaan harrastusten ulottamattomista. Niin tota, kun meillä ei oo sitä lähtödataa, niin sit tavallaan strategisen tavoitteen seuraaminen tai se lähtödata voi olla kerätty juuri nytten, eikä vaiks vuos sitten tai jotenkin niinku ne ei oo yksinkertasi asioita.

Monet strategiamittarit on niinku niin paljon jälkijättösiä, et ei niillä paljoo...no se on vaa haaste tietysti. Kyl kai niitä vois ja pitäis löytää nopeemminkin toimivia mittareita. (...) Varmaan yks, et tavallaan se aikajänne et tota. Monet asiathan saadaan tietoon vasta niin paljo myöhässä siis. Joitakin asioita pystytään seuraamaan aika..mut et monet tulee vasta sitte. Työpaikkakehitys...no kaks vuotta jälkikätee. Et siis jotain tällasii. On niinku hankala seurata tällasilla välineillä. Sehän kertoo jostakin ihan muusta, kun missä nyt ollaan.

7.2 Poliittisten interventioiden ohjausvaikutukset

Edellä luvussa 3.5 kuvailtiin, kuinka kunnan dualistisessa johtamisjärjestelmässä vastuu strategisista ratkaisuksista kuuluu toimitusjohtajalle ja erityisesti valtuustolle. Harjulan ja Prättälän (2015, 324) mukaan kuntastrategiaa voidaan pitää valtuuston keskeisimpänä välineenä talouden ja toiminnan pitkän aikavälin ohjauksessa. Poliittisella johtamisella vaikutetaan strategian suunnitteluvaiheeseen, jossa korostuvat tavoiteasetanta ja mittarointi, toisaalta myös strategian toimeenpanossa korostuvat politiikan moninaiset intressit. Millaisia ominaispiirteitä poliittiset interventiot muodostavat kuntakonsernien strategioiden toimeenpanolle?

Tavoiteasetanta ja mittarointi

Strategisten tavoitteiden asettamista voidaan pitää yhtenä kunnan merkittävimmistä politiikan aihioista, sillä harvoin monissakaan kunnallisissa päätöksissä keskenään kilpailevat painopisteet saavat niin konkreettista muotoa, kuin asetetussa strategiassa ja siihen liittyvissä poliittisissa keskusteluissa. Aineiston perusteella poliittinen keskustelu säilyy mukana strategian asettamisesta aina sen toteuttamiseen saakka.

Ja meidän valtuusto usein käy aika perusteellista keskustelua tän toiminnan tavoitteista. Se mahdollistaa sen politiikan teon. Eli koko kaupungin niinku kirjo, tavallaan ne kärkiasiat on esillä niin silloin on helppo käydä sitä keskustelua valtuustossa, niin ne aina silloin tällöin ne keskustelut on aika pitkiä.

Silloin kun sitä tehdään niin silloihan sen huomaa, koska sinne pitää niinku saada väkisin ne tietyt asiat tai sanat kulttuuri, liikunta pitää lukea siellä, koska jos sitä ei lue, niin se ei oo strategisesti tärkeää.

Vuosittain talousarvion yhteydessä saattaa tulla tällasia ponsi-tyyppisiä poliittisia sopimuksia, jotka sitten viedään osaksi sitä strategista sopimusta. Niillä on lyhyempi toteutumissäde, kuin tällasilla strategisilla linjauksilla. Niin niissä on välillä niit, et ei niinku edes itte tiedä mihin niitä pitäis viedä tai mitä niil on haettu, kun ne tulee poliittisten ryhmien omasta valmistelusta annettuna johonkin päätöksentekoon.

Siinä missä osakeyhtiöissä strategian asettamista voidaan pitää luonteeltaan tavoiterationaalisena, emokunnassa luottamushenkilöiden asettamien tavoitteiden voidaan katsoa heijastuvan eräänlaisen arvorationaalisuutta korostavan poliittisen keskustelun kautta. Vaikka strategian valmistelutyössä korostuvat asialähtöisyys ja ympäristön analyysin puolueettomuus, kuten edellä viitattiin, varsinainen strategia saa muotonsa poliittisen keskustelun kautta, jolloin lopullista tavoiteasetantaa voidaankin pitää eräänlaisena valtuustoryhmien välisenä kollektiivisena kompromissina. Tavoitteiden konkreettisuuteen ja mitattavuuteen on kohdekaupungeissa pyritty kiinnittämään entistä enemmän huomioita, mutta tästä huolimatta asetettujen tavoitteiden on todettu usein muodostuvan liian laveiksi, jolloin niiden ohjaavuuden on katsottu heikkenevän.

Sanotaan, että se seurantamalli on kohtalaisen hyvä, mutta ehkä enemmän on se, että seuranta-tavoitteet, mitä me asetetaan, mun mielestä välillä on aika surkeita. Siis silleen, että sen huomaa, että usein niinkun tai ei usein, mutta siis sitä tapahtuu, kun ne on liian laveita ne strategiatavoitteet, niin sitten kyllä ne saadaan vihreiksi, kun ne haluaa.

Varmaan se on niin, että kun siellähän sitten tietysti on poliitikkoja vähän joka lähtöön, niin sitten tietysti ne tavoitteet helposti tulee...siis joku tuo jotain ja toinen toista (näkemyksiä) ja ei sellasta yhtenäistä linjaa ehkä löydy helposti. Varmaan vois sanoa, että kyllähän me ollaan harjoittele-massa.

(...) ja sitä keskustelua käytiin paljon myös siin strategian luontivaiheessa ja niiden ohjelmien luontivaiheessa, et näist tuli tämmösiä, et kaikki sai niihin kaiken. Mut rahat ei riitä kaikkeen läheskään. Et mun mielest se on niinku väärä suhtautuminen strategiaan, et tota ne pitää toteuttaa ne strategiset tavoitteet sen talousarvion puitteissa mitä on.

Aineiston perusteella erityisesti mittarointi on nostettu keskeiseksi tekijäksi strategisten tavoitteiden asetannassa ja jopa niinkin merkitykselliseksi, että mittaroinnilla on ollut keskeinen vaikutus tavoitteiden valintoihin. Sellaisia tavoitteita on pyritty hylkäämään, joiden mittaaminen eli käytännön toteutumisen seuraaminen on näyttäytynyt hankalana. Strategian toimeenpanon on katsottu riippuvan vahvasti tavoitteiden seurannasta ja vastaavasti toimivien mittareiden on katsottu olevan onnistuneen seurannan edellytys. Vaikka strategian toimeenpanon ja mittareiden välinen käytännönyhteys on tunnistettu teoriassa selkeäksi, käytännössä monivahteinen tavoiteasetanta on johtanut mittaamisen haasteisiin osissa kohdekaupunkeja.

Ja idea oli, että ne olis tarpeeks konkreettisia tavoitteita, jotta niitä vois seurata. No onko siinä, ehkä kaikilta osin ei olla kauheen hyvin onnistuttu, mutta ainakin ollaan yritetty.

Että tota kyl siinä sellasta vääntöä ja kääntöä käydään, että ohan meillä sitten ihan hyviäkin ja ykselitteisiäkin mittareita olemassa, jotka kertoo tosi paljon, mutta kaikkiin ei voi asettaa sellasta selkeää määrällistä mittaria, vaan sit joudutaan laadullisia laittamaan, että hirveän vaikeeta. (...) koitetaan aina kyseenalaistaa, vaikka meidän elinkeinopolitiikkaan liittyen, että saadaanko me oikeesti tästä se mittaritieto ja sit käydään (poliittinen) keskustelu kyllä tästä saa ja se jää siihen ja sit ollaanki jonku muun todellisuuden edessä, kun tulee se raportointihetki.

No ehkä siin on sit sitäkin, ettei välttämättä oo aina ymmärretty, mitä on tarkotettu ja mitä ympäröyvämpi tavoite on, sitä ympäröyvämpi on lopputuloskin. Jos se on konkreettisempi ja

mitattavissa oleva, niin sitten voidaan niinku selkeämmin osoittaa, et onko siihen päästy tai miten siihen voidaan päästä. (...) meil on niinku minun mielestäni niin virkamiestasolla, kuin poliittisella tasolla vahva tavoite, niinku sitovien tavoitteiden asetannassa, että ne on mitattavia. Sit meil on niinku, voi sanoa et oivallettu se, että kun ne on mitattavia, niin ne on myöskin helpommin ehkä ymmärrettäviä, ne on helpommin jalkautettavia ja niinku hallintoon ja sitten ne on myöskin helpompi seurata ja arvioida niiden toteutumista.

Keskeinen piirre dualistisen johtamisjärjestelmän strategisessa johtamisessa on päätöksenteon logiikka. Kuten edellä viitattiin, poliittisessa strategisessa johtamisessa korostuvat päätöksenteon arvorationaaliset perusteet, jotka niin ikään noudattelevat teoriaa päätöksenteon rajoitetusta rationaalisuudesta. Päätöksenteon (Harisalo 2008) nähdään tällöin perustuvan epätäydelliseen tietoon ja tietämykseen, jossa johtajat valitsevat tyydyttäviä vaihtoehtoja, joista ollaan yhtä mieltä. Asetelmassa päätökset eivät välttämättä palvele organisaation omia intressejä, vaan muita tarkoituksia. (Harisalo 2008, 151–152)

Politiikan moninaiset intressit

Poliittisten interventioiden voisi katsoa jakaantuvan kahteen osaan kuntakonsernien strategia-työssä. Toisaalta politiikka vaikuttaa tavoiteasetantaan ja mittarointiin ilmentäen kunnan strategiaprosessin suunnitteluvaihetta, toisaalta politiikka myötävaikuttaa strategian toimeenpanoon, jolloin poliittiset interventiot kääntyvät strategian suunnittelusta ikään kuin sen johtamiseen. Siinä missä yhtiön strategian asettaminen tavanomaisesti pohjautuu organisaatiolle kohdistuvasta hyödyn tavoitteluista, kaikkien kohdekaupunkien osalta selvää on, että myös kuntaorganisaatiossa strategian asettaminen saa kehyksensä yhteisen hyödyn, usein kuntalaisten hyvinvoinnin tavoittelun lähtökohdista. Aineiston perusteella erityisesti strategian toimeenpanossa tavoiteltu organisaation hyöty voi saada uusia muotoja, jolloin voidaankin puhua strategiasta eräänlaisena vakuuttamisen välineenä, jolloin strategiaa hyödynnetään sellaisiin tarkoituksiin, joissa sen alkuperäinen ohjaustavoite kollektiivisen hyödyn tuottamisesta hämärtyy. Erityisesti väljät strategiset tavoitteet mahdollistavat strategian hyödyntämisen poliittisessa argumentoinnissa.

Haaste vaan tulee siitä, että kun se strategia, niin kun kerroin meillä poliitikot tekee, ja se on haluttu vähän niinku, siinä on kompromisseja, niin aika moni asia voidaan perustella strategialla ja saada siitä yks uskottavuuslisä...juuri näin meidän pitää toimia. (...) et siellä (strategiassa) nyt saattaa olla jotain muita, jota voidaan perustella, että juuri näin meidän pitää toimia, kun meidän kaupunkistrategiassa sanotaan puolikas lause tähän suuntaa. Et aika hyvin meillä sitä käytetään,

mutta et ehkä välillä se on turhan helppo perustelu, johtuen siitä strategian ikään kuin väliyydestä.

Tietenkin strategia-asiakirjat, ne nyt usein yleensäkin on valitettavasti kohtalaisen ympäröityjä jossain asioissa, että on vaikea ottaa niinku, että periaatteessa pystyy perustelemaan melkein mitä tahansa päätöksiä vetoamalla strategiaan.

Joo ja strategia, sillä pystyy perustelemaan kaikki asiat. Jos niinku asiakseen ottaa, niin kyllä ihan joka asialle löytyy strategiasta perustelu, et ei se niinku rajoitakaan pahemmin.

Sen sijaan, että strategia ohjaisi päätöksentekoa karsien erilaisia asetettuihin painopisteisiin sopimattomia vaihtoehtoja pois päätöksenteosta, heikosti ja kompromissina toteutettu tavoiteasetanta voi heikentää strategian ohjaavuutta, jos se väljyydessään mahdollistaa epätarkoituksenmukaisen politiikan tekemisen. Toisaalta politiikka voi kummuta valtuustoryhmien välisestä arvokamppailusta, mutta myös poliittiseen uudelleenvalintaan kytkeytyvistä tavoitteista. Peruslähtökohdiltaan strategian voisi katsoa luovan selkänöjää poliittiselle päätöksenteolle, mutta painopisteiden asettamiseen liittyvä arvovalintojen tekeminen voi mahdollisesti vaikuttaa luottamustoimen jatkuvuuteen, joka niin ikään luo poliittista painetta strategian toimeenpanossa.

Mutta liian usein törmää siihen, että joo ollaan sovittu, mutta kun tää politiikka pikkasen tässä kangertaa tässä asiassa. Ni semmoset kuuluisat kannatusluvut ja tällaiset asiat, et ollaanks me kansalle mieliks vai mitä me tehdään. Niin jos me puhutaan yritysten strategiasta. Jos viivan alle ei tuu tavaraa, niin ei tuu. Eikä eletä kuinka kauvaa.

Tietysti sitä voi miettiä, kun strategioita tekee ja valitsee, että onko ne oikeesti sitten toimintaa suuntaavia, kun nehan tahtoo olla tällasia, että hyvää vaan kaikille. (...) Tää on meidän strategia ja täähän tarkoittaa sitä, että muut näkökulmat ja asiat ei oo niin tärkeitä. Tähän panostetaan. Siis siitähän se muodostuu eikä niin, että jokainen tekee mitä haluaa ja sitten on strategia niiden lisäksi.

Poliittisen päätöksenteon kyky seurata asetettua strategiaa on koettu osissa kohdekaupunkeja haastavaksi. Niin kuin poliittisen uudelleenvalinnan on katsottu synnyttävän strategian ohjausvoimaa heikentävää politikointia, poliittisen muistin lyhyiden on usein katsottu vaikeuttavan strategian toimeenpanoa, jos päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa sovelletaan asetettuja

painopisteitä eri tavoin. Objektiivisuutta korostavan ja filosofialtaan tavoiterationaalisen viranhaltijavalmistelun lähtökohtana voidaan pitää asetettuja strategisia linjauksia, kun taas poliittisessa päätöksenteossa polkuriippuvuus asetetun strategian ja tehtyjen päätösten välillä voi arvokamppailun seurauksena jäädä heikoksi. Sanottakoon, että päätöksiä tehdään paljon strategian pohjalta, mutta poliittisen muistin lyhyiden on koettu olevan tavanomainen strategian toimeenpanoa vaikeuttava ominaispiirre.

Siellä sitten et tämmösiä mist me puhutaan paljon strategiaa laadittaessa, että jos me korostetaan palvelujen laatua ja asiakaslähtöisyyttä ja tiettyä palvelutasoa niin helposti sitten yksittäisessä tapauksessa vedotaan jopa näihin, että tässä sen näkee, että kaupunkistrategiassa sanotaan näin ja sitten ei kuitenkaan tehdä strategian mukaisesti.

Että hyvä esimerkki on se, että tuota nämä samat poliitikot ovat päättäneet kaks vuotta sitten sulkea yhden meidän koulun. Niin viime maanantaina yli puolet valtuutetuista oli sitä mieltä, että ei sitä koulua saa panna kiinni.

Eli se yks poliittinen strategian ratkaisu ei tarkoita yhtään mitää. Jos yhtiössä otetaan linja et me lähdetään tänne ja me panostetaan, vaikka tähän kaapelikaivourakointii ja lähdetään kilpaileville markkinoille. Ei siellä kukaan voi tehdä sen koko ajan, niinku kaipaa tehdä jotain muuta käyttää kaivuria johonkin ihan muuhun juttuun ja touhuta jotain ihan omia. Sieltä saa niinku sit lähteä pois, et siin on nimenomaan ero, että kuntien on siedettävä sitä tehottomuutta paljon kauemmin kun yhtiössä.

Konserniyhtiöiden osalta poliittisten interventioiden vaikutus strategian toimeenpanoon on erilainen, sillä konserniyhtiöissä strategiaa toteutetaan annettuna, kun taas emossa strategia ikään kuin kehittyy jatkuvasti poliittisessa päätöksenteossa. Aineiston perusteella voidaan todeta, että emossa politiikka muovaa strategiaa, kun taas konsernitasolla politiikan ja strategian yhteiselo konkretisoituu omistajan tahtoa korostavana ratkaisuvallan käyttönä eli niin sanottuna omistajaohjauksena. Miten strategian toimeenpano ja erityisesti strateginen ohjaus näytettyvät konsernissa?

7.3 Konsernihallinnan moni-intensiivisyys

Poliittisen johtamisen rinnalla kuntakonsernia organisatorisena konstruktiona voidaan pitää yhtenä keskeisimmistä ominaispiirteistä kunnan strategisessa johtamisessa. Konsernitason

strategian toimeenpanon tarkastelussa erityisesti strateginen ohjaus nousee keskiöön. Kuten edellä viitattiin (ks. luku 2.4) Karilaan (1998, 27), ohjauksen käsitteessä yhdistyvät toisaalta valtasuhteet ja niiden käyttö, toisaalta ohjaamisen tekniikka. Kun seurannan kautta tietoa pyritään keräämään ja arvioinnissa vastaavasti tietoa pyritään jalostamaan, niin oleellista on hahmottaa miten strategian toimeenpanoa ohjaavat tiedon hyödyntämisen logiikat näyttäytyvät kunnassa ja kuntakonsernitasolla.

Strategisen asiakirja-arkkitehtuurin keskinäinen integraatio ja toteutettavuus

Strategista ohjausta toteutetaan erilaisten strategisten asiakirjojen kautta (ks. luvut 3.5, 6.1 ja kuvio 9 s. 36), ja toimeenpanon kannalta oleellinen kysymys on, miten strategia-asiakirjat ohjaavat strategisesti emon ja konserniyhteisöjen toimintaa. Aineiston perusteella strategisen asiakirja-arkkitehtuurin on koettu ohjaavan kohtuullisen hyvin emon toimialoja, joskin toimialojen välisen yhteistyön edistäminen yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa on koettu käytännössä olevan haastavaa. Kyse on toisaalta siitä, kuinka voimakkaasti strategiset asiakirjat on kyetty integroimaan yhteen vertikaalisti kuin myös horisontaalisesti. Toisaalta myös eri toimialojen väliset hallintokulttuurit määrittelevät, miten yhteiset tavoitteet ensinnäkin tunnustetaan, mutta myös sen, miten yhteisten strategisten tavoitteiden toteuttamiseen suhtaudutaan.

Alotan siitä emosta, niin mun mielestä meidän strategiset asiakirjat ohjaa hirveen hyvin emoa ja mun mielestä se tehtiin hirveen laajasti, niinku joukkoistamalla, osallistamalla.

No se keskeinen haaste on se, että kun ne ohjelmat ovat syntyneet eri aikana ja jos sä panet sosterin porukan miettimään vanhuspoliittista ohjelmaa, niin ei ne näe niinku sillä mitään integraatiota esimerkiksi varhaiskasvatuksen kanssa. Ja eivät esim. näe sitä, että tuota pitäisikö liikuntapolitiittisesta ohjelmasta olla vanhuspoliittisessa ohjelmassa sanottu jotakin tai...Eliikkä tuota tää tämmönen niinku erilaisten ohjelmien, tavallaan tämmönen horisontaalinen yhdentäminen ja sen tyyppinen, niinku lain luku, että siellä ei ole niinku vääriä viittauksia ohjelmiin, niin tuota, kun se puuttuu, niin käytännössä voi sanoa, että näiden ohjelmien helmasyntinä on, että ne ovat teki-jänsä näköisiä ja pyrkivät osaoptimoimaan.

(...) että miten saada kaupunkikonsernin kaikki, niinkun kaupungin kaikki tasot oivaltamaan itse ne samat tavoitteet, että miksi tämä suunta on hyvä. Tai miksi tämä kaupungissa on. Tietyllä tavalla se on jalkauttamista joo, mutta se jalkauttaminen on musta hirveen silleen, että osallistan ihmisiä. Mutta siis pitäis olla juuri se, että se pitäis sillä tavalla...kaikki eri yksiköt pitäis saada oivaltamaan itse se, että miksi tämä asia on tärkeä tehdä juuri tähän suuntaan.

Konsernitasolla konserniyhtiöiden toiminnan ohjauksen integroiminen kaupunkistrategiaan on toteutunut eri tavoin eri kohdekaupungeissa. Konserniyhtiöiden ja kaupunkistrategian välisen integraation vahvuudessa on selviä eroja kohdekaupunkien välillä ja sanottakoon, ettei integraation vahvuus niinkään perustu esimerkiksi kaupunkien strategiatyön kyvykkyysoeroihin tai resursointiin, vaan fundamentaalsiin käsitys- ja suhtautumiseroihin siitä, miten kaupunkistrategian ylipäätään pitäisi ohjata kuntakonsernia kokonaisuutena. Voisikin todeta, että mitä enemmän kaupunkistrategian ohjauksellisuutta konserniyhtiöihin nähden on pyritty vahvistamaan, sitä haasteellisemmaksi strategian toimeenpanon ohjaus on koettu konsernitasolla.

Ja kaupunkistrategia ohjaa samalla tavalla koko konsernia, kuin emon yksiköitä ja ne taas osat alueet joita pyritään niinkun edistämään koko kaupungin strategiassa, niin ne on viety niitten yhtiöitten vuosijohtamiskortteihin.

Ja sitten se, että miten se (kuntastrategia) konsernitoimintaa ohjaa, niin siin on vielä mielestäni kyllä jonkin verran opettelemista tässä kuntakentässä.

Kaupunkistrategia ohjaa tosi ylätasolla, siellähän ei juuri tätä tematiikkaa tytäryhteisöjä tarkastella, se ei näy siellä muutoin kun puhutaan tästä konsernin kokonaisedusta. (...) me aina viestitään meidän liikelaitoksille ja tytäryhteisöille, että kaupunkistrategia ohjaa koko tätä konsernin toimintaa, mut se on kyllä aika ylätasolla olevaa ohjausta tytäryhteisöjen osalta (...).

Aineiston mukaan yhtenä keskeisenä haasteena kuntastrategian ohjaavuuden sateenvarjoistamisessa konsernitasolle on esitetty kaupunkikonsernien monialaisuutta. Ympäripyöreiden ja ylätasoisten strategisten tavoitteiden, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen linkittäminen konserniyhteisöjen toimintaan voi näyttäytyä yksinkertaisena, mutta sen sijaan vahvojen kuntastrategiassa asetettujen painopisteiden ja niiden tavoittelun kytkeminen konserniyhtiöiden toimintaan lienee hankalaa, erityisesti kohdekaupunkien monialakonserneissa, jossa konserniyhtiöt vastaavat niin palveluiden tuottamisesta kuin myös kunnan perinteisiin perustettäviin kuulumattomasta liiketoimintojen harjoittamisesta.

Mutta että jos asettaa niinku jotakin tämmösiä kaupunkikonsernin kasvuun tai laajenemiseen tai muuhun liittyviä tavoitteita, niin se ei vaan niinkun yksinkertaisesti toimi, että tuota tää kaupungin monialakonserni on vähän erilainen, kun monialakonserni jossain muualla. Yritän sitä sanoa,

että esimerkiksi jossakin puujalostusteollisuudessa se monialakonserni muodostuu siitä, että täällä on niinkun raakapuuta ja täs on sellua ja täs on paperia ja täällä on sit niinku jotakin erikoistuotteita. Mutta kaikkies tässä niinku yhdistävänä tekijänä on kuitenkin se puu. Mutta, että kun meillä heitetään niinku energiayhtiö, meillä heitetään vuorkataloyhtiö ja liiketilayhtiö ja lii-kuntapaikkayhtiö ja sitte esim. tää ateriapalveluyhtiö, niin tuota ei siin oo mitään muuta yhteistä, kun että Vantaan kaupunki omistaa.

Juuri kuntakonsernien moni-intensiivisyyden voidaan tulkita johtaneen siihen, että niin emokaupungin, kuin myös konserniyhteisöjen strategista johtamista toteutetaan useiden varsin aista kaupunkistrategiaa täydentävien ohjelmien ja ohjeiden kautta. Aineiston mukaan strategian toimeenpanon kannalta ongelmalliseksi on koettu strategisen ohjauksen eräänlainen asiakirjaähky, jolla niin ikään tarkoitetaan moninaista ja keskenään huonosti integroitunutta asiakirja-arkkitehtuuria. Strategista asiakirja-arkkitehtuuria onkin pyritty yksinkertaistamaan erityisesti niissä kohdekaupungeissa, joissa asiakirjaähky on koettu toimeenpanon kannalta ongelmalliseksi.

Niin tuota silloin tää niinku hajaantuu, että siellä täytyy niinku ei niinkään hakea kaupungille tai kaupunkikonsernille yhteistä strategiaa, vaan se täytyy olla niin, että tälle yhtiölle tai tälle yhtiöryppäälle asetetaan nämä tavoitteet ja tälle toiset tavoitteet ja ne noudattavat niinku tuota tämänmösenä putkimaisena tai sädemäisesti sitä omaa strategiaansa, joka sitten jossakin ylätasolla niin voi muodostaa sen, että okei täs on nyt sitten Vantaan kaupungin konsernistrategia, mutta se koostuu näistä ja näistä palikoista.

Kyl toi on ollut se pääsyy nähdäkseni, et on ollu niinku tavallaan...meil on paljon muuttunut toimialarakenne ja näin muutenkin, mut et kun jaetaan pieniin osiin siis sekä strategiaa että toimintaa, niin sit on kenenkään vaikee yksittäisen virkamiehen tai saatikka poliitikon on niinku vaikee seurata ja siis mä muistan mm. kun valtuustolle raportoitiin niitä ohjelmia, niin siis eihän kukaan jaksanu niinku edes..niist käytiin erittäin niukasti poliittista keskustelua.

Konserniyhteisöjen juridistekniset ja ohjaukselliset olosuhteet

Kuten edellä todettiin, strategian toimeenpano konsernitasolla kiinnittyy aineiston perusteella erityisesti konserniyhtiöiden strategiseen ohjaukseen, joka käytännössä saa muotonsa kuntastrategian, sitä toteuttavien ohjelmien, konserniohjeiden ja omistajanohjausta koskevien linjausten kautta. Näiden ohjaavien asiakirjojen lisäksi myös konserniyhteisöjen juridistekniset ja ohjaukselliset olosuhteet muodostavat kuntakonsernin strategian toimeenpanolle hyvin omaileimaiset ominaispiirteensä. Keskeinen kysymys kuntakonsernin strategian toimeenpanossa on, että voiko omistajan eli kunnan ja ohjattavan yhteisön, kuten konserniyhtiön etu ja intressit

olla keskenään ristiriidassa. Kysymystä voidaan pitää monitulkintaisena, lähes paradoksaalisena, sillä siinä missä toimeksiantotaloudellista palvelutoimintaa harjoittavan emokaupungin ja vastaavanlaista toimintaa palvelevien yhtiöiden legitimizeetti perustuu lain velvoittavuuteen julkisten palvelutehtävien tuottamisesta, liiketoimintaa harjoittavien konserniyhtiöiden olemassaolon oikeutus nojaa puolestaan osakeyhtiölakiin ja sen velvoittavuuteen omistajajähyödyn tuottamisesta. Vastuun osakeyhtiön toiminnasta ja taloudesta kantaa viimekädessä toimitusjohtaja sekä yhtiön hallitus, ja koska kunnan omistajaohjausta toteutetaan usein arvorationaalista lähtökohdista käsin, aineiston perusteella konserniyhtiöiden samaistuminen yhtiön ulkopuolella muodostetun kuntastrategian toteuttamiseen on toisinaan koettu hankalaksi.

Koska sitten tietenkin just ne vastuukysymykset, että koska yhtiön hallituksen pääsääntöisenä tehtävänä on katsoa ainoastaan sen yhtiön ja ensisijaisena tehtävänä katsoa sen yhtiön etua ja toimia sen yhtiön edun mukaisesti kaiken lainsäädännönkin mukaan näin. Mutta sitten se, että koska kaupungin näkökulmasta taas pitäisi pystyä katsoa koko kaupunkikonsernin kokonaisuutta, niin sitten siellä tapahtuu sitä osaoptimointia aika paljon. (...) koska juuri se että, koska osakeyhtiölainsäädännön mukaan se yhtiön hallitus on vastuussa, juridisesti vastuussa sen yhtiön toiminnasta. Mutta sitten, et jos sen yhtiön strategiasta päättäisikin joku toinen, mutta silti sen yhtiön hallitus joutuis kantamaan sen vastuun siitä, niin me ollaan aika isossa ongelmatilanteessa siinä mielessä, että miten sen vallan ja vastuun pitäis mennä yhdessä.

Nythän tietysti kuntalaki korostaa konsernin kokonaisuutta ja tää (konserniajattelu) tuli sieltä uutena käsitteenä. Et aikaisemmin oli paljon sitä keskustelua että kun meitä sitoo osakeyhtiölaki niin me ei voida sitä, tätä ja tuota. Eikä me oikeestaan halutakaan. (...) Tota mut, et aina saa erittäin kiivaan keskustelun, että voiko yhtiöiden ja konsernietu olla ristiriidassa. (...) Jos ne on 100 prosenttisia (omistukseltaan) niinku nää meidän useimmat yhtiöt on, niin voiko omistajan ja yhtiön etu olla ristiriidassa. Totta kai voi, totta kai voi. Jos sitä vähän pitemmälle pohtii, niin onko mahdollista, että on.

Konserniyhtiöiden poliittista ohjausta toteutetaan kuntakonserneissa nimeämällä valtuutettuja yhtiöiden hallituksiin. Nimeämispolitiikan on teoriassa ajateltu vahvistavan poliittisen ohjauksen lisäksi myös kuntastrategian jalkautumista, kun strategian asettamisesta vastanneet henkilöt ohjaavat yhtiötasolla toimintaa strategian mukaisesti. Aineiston perusteella nimeämispolitiikka ei välttämättä toimi tarkoitetulla tavalla, kun edellä kuvatut osakeyhtiön juridistekniset olosuhdetekijät altistavat hallitusjäsenet monirooliseen asemaan. Toisaalta tavoitteena on korostaa konsernin kokonaisuutta ajamalla yhtiön toimintaa lähemmäksi kuntastrategiaa, toisaalta vastuu yhtiön hallituspaikan asianmukaisesta hoitamisesta edellyttää vahvaa edunvalvonnallista otetta yhtiön toiminnasta.

(...) ehkä organisaatiokulttuurissa voi olla tai, että tiettyjen virkamiesten niinkun semmonen mantra, mitä ne koko ajan muistavat mainita, mutta siis, että osakeyhtiö kuitenkin on irrallinen sen yhtiön hallituksen jäsenet, vaikka ne olis kaupunginvaltuutettuja, niin niiden pitää toimia sen niinkun yhtiön edun mukaisesti

(...) että kun puhutaan, että mitenkä kaupungin hallinto tulisi järjestää, niin mielestäni se pitäisi järjestää niin, että siellä on näissä isommissa merkittävimmissä yhtiöissä/kuntayhtymissä olevia luottamushenkilöitä on kaupungin hallituksen pöydässä.

No voisin väittää, että on (ote konserniohjauksesta). Mutta tietysti kaiken maailman hankaluuksia koko ajan on. Yks on tietysti se, että poliitikot, jotka on siellä hallituksissa, sitten niinku saattaa olla eri linjoilla. (...) Yhtiöillähän on selkeestikkin ihan omiakin tavoitteita ja strategioita. Puhumattakaan että sitten poliitikoilla on siellä sisällä...hallituksessahan saattaa olla yhtä monta linjaa, kun on poliitikkoja.

Edellä on pyritty ilmentämään, miten strategian toimeenpanojärjestelmä on menetelmällisesti rakentunut kohdekaupungeissa. Yhtäältä toimeenpanojärjestelmää on lähestytty menetelmällisesti luvussa kuusi, jossa niin ikään syvennyttiin strategiseen arkkitehtuuriin ja seurannan ja arvioinnin tekniseen kuvaukseen. Toisaalta strategian toimeenpanon ominaispiirteitä on kuvailtu eräänlaisena kulttuureiden, resurssien, poliittisten interventioiden, strategisen ohjauksen ja erilaisten konsernihallintaan kytkeytyvien juridisteknisten peruslogiikoiden välisenä synteessä. Seuraavaksi tarkastellaan tiedon jäsentymistä strategian toimeenpanossa analyysin ja teorialukujen perusteella muodostetun strategisen tietokulttuurin tasapainomallin kautta. Lisäksi tehdään selkoa strategian toimeenpanon omaispiirteisiin ja pohditaan niitä taustavaikuttumia, joiden perusteella strategian toimeenpano näyttäytyy sellaisena kuin edellä on esitetty.

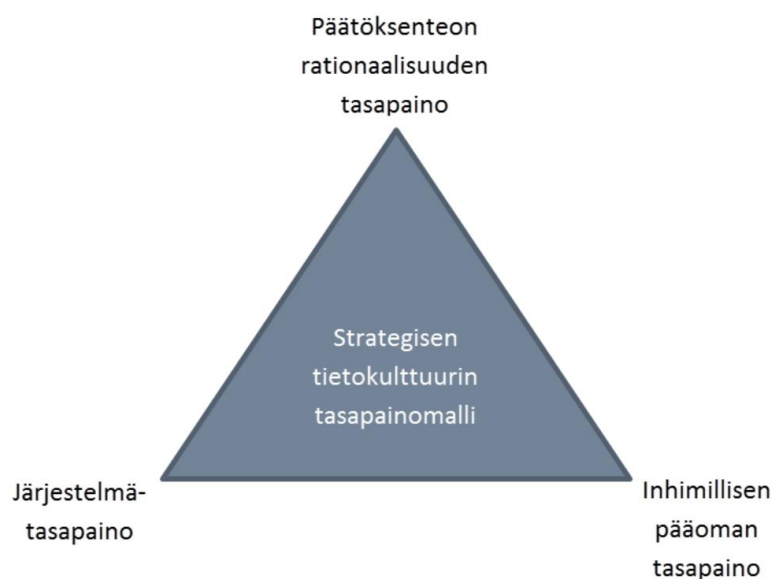
8. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 Tieto strategisen seurannan, arvioinnin ja ohjauksen paradigmana

Tiedolla ja sen hyödyntämisellä on luontainen yhteys strategian toimeenpanoon. Itsessään jo strategian muodostaminen vaatii ymmärrystä, niin sanottua tietoisuutta menneestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta. Suhteuttamatta organisaation tavoitteita näihin ajan elementteihin strategian tai varsinkin relevantin sellaisen asettaminen lieenee hankalaa, ellei jopa mahdottomaa. On käynyt selväksi, että vaatimus tietoisuudesta ei rajoitu strategian muodostamiseen vaan myös sen toimeenpanoon. Käytännössä kuntastrategian toimeenpano realisoituu prosesseissa, joista seuranta ja arviointi ovat tässä tutkimuksessa nostettu erityiseen asemaan. Näillä prosesseilla on erityinen yhteys tiedon tuottamiseen ja sen jalostamiseen strategisessa johtamisessa. Käyttökelpoiseksi jalostettu tieto ei sinällään itsessään johda mihinkään, vaan tietoa tulee johtaa ja ohjata organisaatiossa tavoitteiden suuntaisesti. Niin ikään strateginen ohjaus on tiedon hyödyntämisen kannalta nostettu kolmanneksi strategian toimeenpanon ydinprosessiksi seurannan ja arvioinnin rinnalle. Lainema ym. (2013) ovatkin todenneet tiedon arvon realisoituvan vasta tietoa hyödynnettäessä, kun tietoa käytetään ohjaamaan toimintaa yksilö- tai organisaatiotasolla. Heidän mukaansa tiedon arvoa voidaan lisätä jalostamalla tietoa tilanteeseen soveltuvien tietojohdamisen menetelmin. (Lainema ym. 2013, 26)

Ei liene väärin todeta, etteikö strategian toimeenpanon ja tiedon rinnakkaiselo saisi arvonsa nimenomaisesti vasta johtamisessa. Strategian seurannan ja arvioinnin sekä strategisen ohjauksen kannalta on keskeistä, miten sisällöltään ja hyödynnettävyydeltään moninainen tieto saadaan palvelemaan käytännön strategista johtamista. Analyysissä kuvatut strategian seurantamenetelmät osoittavat tiedon synnyttämisen olevan jopa helppoa sen jalostamiseen ja hyödyntämiseen verrattuna. Myös Jalavan ja Matilaisen (2010) mukaan tiedon saatavuus ei niinkään ole ongelma, vaan juurikin olennaisen tiedon suodattaminen massasta. Toisaalta kyse on siitä, onko kerätty tieto sen hyödyntämisen kannalta tarkoituksenmukaista ja onko organisaatiolla tarpeellisia resursseja, kuten osaamista ja aikaa tiedon analysointiin. Toisaalta kyse on myös siitä, osataanko jalostettua tietoa hyödyntää oikealla tavalla, eli ymmärretäänkö, mitä sillä pitäisi tehdä organisaatiossa. (Jalava & Matikainen 2010, 30–31)

Ajatus tiedon hyödyntämisestä strategian toimeenpanossa kytkeytyy kysymykseen siitä, ymmärrämmekö todella, miten tieto käyttäytyy kuntastrategian toimeenpanossa? Edellä luvussa seitsemän on kuvattu, kuinka kuntastrategian toimeenpanon ominaispiirteet määrittävät yhtäältä kulttuureiden, ammatillisen ja poliittisen johdon kompetenssien sekä resurssiniukkuuden kautta. Toisaalta poliittisilla interventioilla on aivan erityinen osa kunnan strategisessa johtamisessa unohtamatta kuntakonsernin erityislaatuista moni-intensiivisyyttä. Näillä kaikilla ominaispiirteillä on omat vaikutuksensa tiedon hyödyntämisen ja strategian toimeenpanon väliseen koherenssiin. Tiedon hyödyntämisen logiikoiden rakentumista kuntastrategian toimeenpanossa on mahdollista lähestyä seuraavan kuvion avulla (ks. kuvio 14 s. 82).



Kuvio 14. Strategisen tietokulttuurin tasapainomalli.

Kuviossa strategian toimeenpanosta lähtevät tiedon hyödyntämisen pääelementit (päätöksenteon rationaalisuuden tasapaino, inhimillisen pääoman tasapaino ja järjestelmätasapaino) muodostavat tiedon hyödyntämistä tukevan ydinjärjestelmän, eräänlaisen strategisen tietokulttuurin. Siinä missä yleisissä organisaatiokulttuurin olemassaoloa ja kehittymistä koskevilla malleilla lähtökohtana ovat tavanomaisesti organisaation sosiaaliset järjestelmät (ks. luku 4.2 Alvesson 2002; Hofstede, Hofstede & Minkov 2010), ajatus strategisen tietokulttuurin tasapainomallista rakentuu sosiaalisia järjestelmiä laajemmalle alustalle, jossa varsinaisen kulttuurisen ydinjärjestelmän pohjana ovat sosiaalisten järjestelmien lisäksi strategisten avainhenkilöiden osaamista kuvaava inhimillinen pääoma sekä elottomat järjestelmät.

Tasapainomallin idea pohjautuu ydinjärjestelmän pääelementtien keskinäiseen tasapainoon, joka niin ikään määrittelee organisaation kyvyn hyödyntää tietoa kuntastrategian toimeenpanossa. Ensinnäkin strateginen tietokulttuuri vaikuttaa siihen, miten strategista johtamisjärjestelmää kuten strategian seuranta-, arviointi- ja ohjausmenetelmiä kehitetään. Olemmeko määritelleet tiedontarpeemme tavoitteidemme pohjalta ja tarkastelleet olemassa olevien järjestelmien kyvyn vastata näihin tarpeisiimme? Olemmeko ylipäättään motivoituneita kyseenalaistamaan seurannan ja arvioinnin järjestelmiämme ja ohjauskeinojamme? Tätä ydinjärjestelmän puolta voisi kutsua tasapainomallin *mahdollistavaksi vaikutukseksi*. Toiseksi strateginen tietokulttuuri määrittelee sen, miten toteutamme toimintaa kunnan strategisessa johtamisjärjestelmässä. Tätä voisi puolestaan kutsua tasapainomallin *toteuttavaksi vaikutukseksi*. Arvioimmeko strategian toteutumista seurantatiedon pohjalta ja jos arvioimme, niin missä määrin jalostettu tieto siirtyy käytäntöön järjestelmistä ja tiedon jalostamisen aihioista, foorumeista. Olemmeko sitoutuneita korjaamaan kurssiamme, jos valtuustossa alun perin järjestelmän tuottama, mutta sittemmin jalostettu tieto osoittaa sen tarpeellisuuden? Seuraavaksi perehdytään siihen, miten strategisen tietokulttuurin ydinjärjestelmä tasapainomallissa rakentuu.

Päätöksenteon rationaalisuuden tasapaino

Kunnan strategista johtamis- ja toimeenpanojärjestelmää koskevassa luvussa 3.5 on määriteltä, miten valta ja vastuu kunnan strategisesta johtamisesta on kuntalain nojalla osoitettu kunnan valtuustolle ja hallitukselle. Vaikka varsinainen strategian toimeenpano tehdään kunnan ammatillisessa organisaatiossa, toimielimillä ja niistä erityisesti valtuustolla on poikkeuksellinen asema kuntastrategian asettamisessa ja sen toimeenpanon seurannassa.

Jalosen (2007) mukaan erityisesti päätöksenteon tarkastelussa tavoitteiden moninaisuudesta ja julkishallinnon poliittishallinnollisesta rakenteesta johtuen julkishallinnon organisaatioilla on erilaiset lähtökohdat soveltaa hyväksi todettuja tietojohdamisen käytäntöjä ja tekniikoita (Jalonen 2007, 106). Asetettua kuntastrategiaa itsessään voidaan pitää tavoiterationaalisena, sillä onhan kuntastrategia ensisijaisesti kollektiivisesti vahvistettu suuntaa linjaava tavoiteasiakirja. Sen sijaan kunnissa strategian toimeenpano näyttäytyy perusfilosofialtaan usein arvorationaalisena, kuten poliittisia interventioita koskevassa analyysiosiossa on osoitettu. Strategian seurannassa ja arvioinnissa kuvaavaa on, kuinka poliittinen johtaminen ei ota kantaa

ainoastaan tavoitteisiin ja niiden toteumaan, vaan keskustelua ohjaavat toisinaan kuntastrategiasta irralliset rinnakkaistavoitteet. Strategia kun on itsessään aivan erityinen politiikan teon väline. Jalonen (2007, 108) onkin todennut, että siinä missä ammatillisen organisaation edustajat tuovat päätöksentekoon niin sanotun *formaalin* eli faktaperusteisen ja objektiivisen tiedon, politiikan tehtävänä on muodostaa arvojen ja ideologioiden perusteella syntyvää subjektiivista *informaalista* tietoa (Jalonen 2007; Heuru 2000; Möttönen 1997).

Tiedon hyödyntämisen näkökulmasta päätöksenteon arvorationaalisuus synnyttää strategian toimeenpanoon piirteitä, jotka vaikuttavat toisaalta seurantaan eli tiedon keräämiseen, toisaalta tiedon jalostamiseen seurantietoa arvioitaessa. Perinteinen käsitys strategian seurattavuudesta korostaa nimenomaisesti tavoitteiden selkeyttämistä, mutta harvoin kuitenkaan perehdytään niihin mekanismeihin, joilla on vaikutusta tavoiteasetannan onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Pyrkiessämme vahvistamaan strategian seurattavuutta olemme hyvinkin tietoisia siitä, millainen tavoitteen muodoltaan kuuluisi olla. Sen sijaan perehdyimmeko tavoitteiden asettamisen prosesseihin ja edistämme tietoisuuttamme päätöksenteon arvorationaalisten piirteiden vaikutuksista varsinaiseen tavoiteasetantaan? Toisaalta mahdollista on myös, että strategiset tavoitteet ovat itsessään selkeitä, mutta tiedon käytännön hyödyntäminen ontuu. Arvorationaalisuus vaikuttaakin niin käytännön edellytysten luomisessa tavoiteasetannassa kuin myös varsinaisessa toimeenpanossa.

Harisalo (2008) mukaan tiedon hyödyntäminen johtamisessa korostaa rationaalista ajattelua, ja olettamuksen mukaan ihmiset, jotka tietävät osaavat toimia sekä itsensä että koko organisaation kannalta parhaalla tavalla. Lähtökohtaisesti päättäjien omat arvot ja arvostukset kuitenkin rajoittavat rationaalisuutta. Ne vaikuttavat olennaisesti esimerkiksi siihen, kuinka tärkeiksi he katsovat organisaation tavoitteet ja kuinka voimakkaasti niihin samaistutaan. Päätöksentekijät tarkastelevat asioita järjen lisäksi myös tunteella ja heidän oma kokemuspohjainen tieto voi muodostua organisaation heille tarjoamaa tietoa tärkeämmäksi. Niin ikään ihmisten arvot, arvostukset, tunteet, kokemukset ja pyrkimykset voivat alitajuntaisesti heikentää heidän kykyänsä edistää organisaation päämääriä. (Harisalo 2008, 110, 152)

Strategisen tietokulttuurin kannalta oleellista lieneekin tunnistaa lähtökohdiltaan tavoiterationaalisen kuntastrategian ja pohjimmiltaan arvorationaalisen toimeenpanon keskinäinen riip-

puvaisuus ja pyrkiä edistämään päätöksenteon rationaalisuutta erityisesti tavoitteiden asettaa ja tavoitteiden seuranta koskevassa päätöksenteossa. Kuntastrategian toimeenpanosta vastaavien avainhenkilöiden arvoihin ja ideologioihin pohjautuvat ja päätöksenteon rationaalisuutta mahdollisesti heikentävät tiedostamattomat ominaispiirteet voidaan nähdä nimenomaisesti organisaatiokulttuurisina kysymyksinä. Näiltä osin tiedon hyödyntämisen edistämistä strategian toimeenpanossa on lähestyttävä kulttuurisen muutoksen kautta. Ajatus rationaalisuuden tasapainosta korostaakin organisaation jäsenten kykyä edistää sellaisen strategisen johtamisen ja päätöksenteon kulttuuria, jossa formaalin ja informaalin tiedon synteesi ei korostu kompromissina, vaan synergisenä yhteiselona. Tällöin strategian seurantajärjestelmän muodostama formaalitieto voidaan nähdä informaalia tietoa kehystävänä tai toisinpäin, jolloin informaali tieto tavoitteiden asettamisessa kehystää formaalin tiedon syntymistä, kun poliittisesti päätetään, millaiselle tavoiteboolille strategian toimeenpanon seuranta- ja arviointimenetelmiä ollaan rakentamassa. Vaikka faktaperusteisen tiedon ja rationaalisen johtamisen välistä integraatiota voidaan pitää loogisena, oleellista on, ettei päätöksenteon rationaalisuuden tasapainoa tavoitella ylikorostamalla formaalin tiedon osaa strategisessa päätöksenteossa, vaan edistämällä ensisijaisesti näiden tiedon muotojen välistä synergiaa. Niin kuin rationaalisuus ja faktaperusteisuus linkittyvät yhteen, poliittisesti johdettu organisaatio on ainoastaan poliittisesti johdettu silloin, kuin formaalin tiedon rinnalle syntyy informaalia tietoa.

Inhimillisen pääoman tasapaino

Inhimillinen pääoma rakentuu Stenbergin (2006, 41) mukaan muun muassa organisaation jäsenten pätevyyksistä, kyvykkyyksistä ja sitoutumisesta. Analyysiosiossa organisaation jäsenten kompetenssit on nostettu esiin yhtenä merkittävänä strategian toimeenpanoon vaikuttavana tekijänä ja voidaankin sanoa, että strategisesta johtamisesta vastaavien avainhenkilöiden ymmärryksellä ja osaamisella on lähes fundamentaalinen vaikutus strategian toimeenpanoon. Mitä vahvemmin ymmärrämme toimintakontekstin ja hallitsemme strategisen johtamisen peruslogiikat, sitä voimakkaampi lienee positiivinen kontribuutiomme strategian toimeenpanoon. Ajatus strategian toimeenpanoa hyödyntävästä osaamisesta kytkeytyy nimenomaisesti organisaation jäsenten kykyyn hyödyntää tietoa johtamisessaan, toisaalta myös organisaation jäsenten kykyyn kehittää tiedon hyödyntämistä tukevaa järjestelmäinfrastruktuuria. Inhimillisen pääoman tasapainon ideana on, että strategista johtamista tukeva ymmärrys ja osaaminen

korostuvat dualistisen johtamisjärjestelmän molemmissa osissa, sillä rakentuuhan strategisen johtamisenkin ketju ammatillisen ja poliittisen organisaation yhteiselon pohjalta (ks. luku 3.5).

Tasapainomallissa ammatillisen organisaation inhimillisen pääoman nähdään vaikuttavan niin strategian toimeenpanon järjestelmäinfrastruktuurin kehittymiseen kuin myös toimielinten strategiseen päätöksentekoon. Kaiken päätöksenteon pohjana kun on kunnallisessa päätöksenteon doktriinissa ammatillisen organisaation valmistelutyö. Analyysissä kuvatut seuranta- ja arviointijärjestelmät voidaan nimenomaisesti nähdä tiedon synnyttämisen järjestelminä ja ammatillisen organisaation osaamisella onkin merkittävä vaikutus siihen miten näitä järjestelmiä kehitetään ja hyödynnetään kunnan strategisessa johtamisessa. Jos toteamme työn olevan tekijänsä näköinen, voidaan olettaa, että heikko ymmärrys strategisesta johtamisesta ja sitä tukevista järjestelmistä tuottaa heikot edellytykset strategian toimeenpanon onnistumiselle seurannan ja arvioinnin näkökulmasta. Niin ikään tiedon hyödyntämistä tukevan strategisen johtamisen osaamisvaatimukset eivät rajoitu strategiatematiikkaan, vaan myös kunnan konsernianatomiaa koskeva ymmärrys nousee oleelliseksi, kun strategian toimeenpanoa tarkastellaan strategisen ohjauksen näkökulmasta.

Siinä missä järjestelmien kehittäminen mahdollistaa tiedon synnyttämisen, tiedon hyödyntäminen strategian toimeenpanossa edellyttää päätöksenteon valmistelua tukevaa osaamista. Kysymys on pohjimmiltaan siitä, miten strategisia asioita valmistellaan ja että miten valmistelu valuu poliittiseen päätöksentekoon. Kuinka laajasti valmistelussa hyödynnetään seurantatietoa ja luodaan olemassa olevan tiedon pohjalta vaihtoehtoja strategiselle päätöksenteolle? Anttiroiko ja Kallio (1999) ovatkin todenneet, että johdon yhtenä keskeisenä haasteena on jalostaa tietoa päätöksenteon kannalta sopivaan muotoon (1999, 7). Ei liene väärin todeta, että mitä enemmän valmistelu nojaa strategiseen ajatteluun, sitä lähemmäs poliittinen päätöksenteko tulee strategista johtamista. Strategisen ajattelun hankaluus piilee sen muodostumisen epämääräisyydessä (ks. luku 3.2) ja inhimillisen pääoman osana henkilöstön valjastaminen strategiseen ajatteluun onkin sellainen kysymys, joka tulisi huomioida jopa jo henkilöstön rekrytointivaiheessa. Sotaraudan (1990) mukaan siirtyminen kaavamaisista ajattelumalleista luovaan ajatteluun ei käy helposti, mutta jokaisella on siihen edellytykset. Toiset kuitenkin sisäistävät luovan ajattelumallin helpommin kuin toiset (1990, 40).

Kuten edellä analyysissä todettiin, ongelmalliseksi usein nousee luottamushenkilöiden osaamistaustan ja strategiselta johtamiselta vaadittavien tietoresurssien sekä ilmiökokonaisuuksien ymmärtämisen välinen epätasapaino. Voidaan sanoa, että strategisen tietokulttuurin inhimillisen pääoman tasapaino järkkyykin tavanomaisesti poliittisen organisaation kompetenssi-vaatimusten puolella. Strategian toimeenpanon kannalta keskeiseksi nousee strategisesta johtamisesta vastaavien luottamushenkilöiden kyvykkyys ajatella strategisesti, jota käytännössä voidaan lähestyä poliittisen johtamisen tavoitteellisuuden ja päätöksenteon strategiaseuravuuden kautta. Inhimillinen pääoma kytkeytyy kiinteästi päätöksenteon rationaalisuuden tasapainoon erityisesti siinä, miten luottamushenkilöt kykenevät oman osaamistaustansa varjossa erottelemaan formaalin tiedon informaalista tiedosta ja tekemään samaan aikaan strategisia päätöksiä, tiedostaen näiden kahden eri tiedon muodon olemassaolon. Mitä enemmän erilaa-
tuista tietoa kyetään poliittisessa johtamisessa tietoisesti erittelemään, sitä voimakkaammin se edistää strategian seurantajärjestelmän tuottaman tiedon siirtymistä arviointiin ja varsinaiseen päätöksentekoon, kun päätöksentekijällä on kvalifioidumpi tietopohja käytössä. Sanottakoon, että Simonin (1979) mukaan laajempi tietoisuus ei aina itsessään johda rationaalisempaan päätöksentekoon, vaan päättäjien päätöksenteon lähtökohtiin vaikuttavat moninaiset inhimilliset piirteet (Harisalo 2008, 156). Voidaankin todeta, että siinä missä ammatilliselta organisaatiolta vaaditaan tiedon hyödyntämisen ja strategian toimeenpanon tematiikkoihin liittyvää laaja-alaista ja teknistä osaamista, poliittisen organisaation inhimillistä pääomaa kuvattaessa voidaan puhua strategisen johtamisjärjestelmän ja strategian olemassaolon tiedostamisesta.

Järjestelmätasapaino

Strategisen tietokulttuurin eräänlainen kivijalka nojaa merkittävin osin erilaisiin strategian toimeenpanon tukijärjestelmiin. Seurantajärjestelmän tehtävä on tuottaa tietoa strategista johtamista ja päätöksentekoa varten, kun taas arviointijärjestelmien, kuten erilaisten vakiintuneiden strategiaseminaarien tarkoituksena on luoda puitteet strategiselle keskustelulle. Erilaisten ohjausjärjestelmien kuten omistajaohjausmallien tai kunnan operatiivisen ohjauksen tarkoituksena on varmistaa tiedon siirto organisaation sisällä. Kuntastrategia ja sitä toteuttavat ala-strategiat, toimenpideohjelmat ja talousarvion yhteydessä vahvistettavat vuositavoitteet yhdessä muodostavat strategisen asiakirja-arkkitehtuurin (ks. kuvio 9 s. 36), joka niin ikään on myös kuntastrategian toimeenpanon osajärjestelmä.

Päätöksenteon rationaalisuuden ja inhimillisen pääoman tasapainon rinnalla strategian toimeenpano saa muotonsa edellä kuvattujen osajärjestelmien tasapainosta. Järjestelmätasapainon voidaan katsoa määrittävän järjestelmien kattavuuden, funktionaalisuuden ja mukautuvuuden kautta; kuinka kattavasti järjestelmät vastaavat johdon ja päätöksenteon tietovaatimuksiin? Kuinka funktionaalisia järjestelmät ovat tiedon tuottamista ja jalostamista ajatellen? Missä määrin järjestelmät ovat infrastruktuuriltaan mukautuvaisia organisaation ulkoisessa ja sisäisessä ympäristössä kohdattuihin muutoksiin nähden?

Strategisen tietokulttuurin kannalta oleelliseksi muodostuu järjestelmien kyky palvella organisaation tietotarpeita strategian toimeenpanossa. Järjestelmät ovat eräänlaista liimaa tiedon ja strategian toimeenpanon välissä. Yhtäältä järjestelmien tehtävänä on tuottaa päätöksentekoon formaalia tietoa, toisaalta järjestelmät eivät pelkästään näyttäydy tiedon lähteinä, vaan ne myös toimivat alustoina elollisten järjestelmien synnyttämälle tiedolle, kuten päätöksenteon yhteydessä käytävälle keskustelulle. Näin ollen järjestelmien voidaan katsoa generoivan myös informaalin tiedon syntymistä ja muodostavan mahdollisuuden formaalin ja informaalin tiedon väliselle interaktiolle. Tämä onkin selvin erottava tekijä järjestelmätasapainon ja päätöksenteon rationaalisuuden sekä inhimillisen pääoman tasapainon välillä. Järjestelmän tehtävä on ensisijaisesti luoda mahdollistava vaikutus tiedon hyödyntämiselle, kun taas tasapaino päätöksenteossa ja organisaation jäsenten inhimillisessä pääomassa määrittelevät organisaation kyvyn hyödyntää tiedon ja strategian toimeenpanon välistä rinnakkaiseloä.

Järjestelmien kehittämisen ja tasapainon saavuttamisen kannalta pirulliseksi muodostuu järjestelmien vahva riippuvaisuus inhimillis-sosiaalisista prosesseista, sillä järjestelmän toimivuus mitataan sen kyvystä tuottaa tietoa näihin prosesseihin. Järjestelmä itsessään voi toimia tiedon tuottamisen näkökulmasta hyvin, mutta kuten Stenberg (2006, 38) on todennut, vasta hyödynnettäessä tiedon arvo kasvaa, kun ihminen antaa sille merkityksen. Kysymys kuuluukin, voiko lähtökohdiltaan arvorationaaliseen tiedon hyödyntämisen prosessi muuntaa arvoltaan merkittävänkin tiedon käyttökelvottomaksi, jos se ei muodoltaan sovi sen hetkisiin poliittisiin tendensseihin? Miten järjestelmätasapainoa tiedon hyödyntämisen näkökulmasta voidaan arvioida, jos järjestelmän hyödyllisyys ei olekaan arvioitavissa sen tuottaman tiedon hyödyntämisen kautta?

Strategisen tietokulttuurin tasapainomallin yhteenveto

Strategisen tietokulttuurin tasapainomallin tulkinnassa on syytä huomioida muutamia tekijöitä. Ensinnäkin edellä kuvatut pääelementit eivät keskenään muodostaa hierarkiaa, vaan elementit vuorovaikuttavat mallissa tosiaan täydentäen. Inhimillisellä pääomalla voidaan tulkita olevan vaikutusta niin järjestelmien kehittämiseen, kuin myös päätöksentekoon, jos strategisesta johtamisesta vastaavilla henkilöillä on enemmän tiedon käsittelyä tukevaa osaamispääomaa. Stenberg (2006, 39) on viitannut Stehriin (1994), jonka mukaan tietoa voidaan pitää askeleena tietämyksen hankintaan. Näin ollen tietoa tuottavilla järjestelmillä voidaan katsoa olevan vastaavasti vaikutusta inhimillisen pääoman kehittymiseen. Toisaalta päätöksenteon rationalisuuden tavoittelu erityisesti formaalin ja informaalin tiedon olemassaolon tiedostamisena tekee ilmeiseksi päätöksenteon riippuvuuden niin inhimillisen pääoman tasapainosta kuin myös järjestelmätasapainosta.

Kullakin ydinjärjestelmällä on oma osuutensa tasapainomallin mukaisessa tiedon hyödyntämisajattelussa ja mallia tulisikin tarkastella näiden kolmen osa-alueen synteessinä. Tasapainomallin tarkoituksena ei ole selvärajaisesti osoittaa miten tiedon hyödyntäminen kuntastrategian toimeenpanossa näyttäytyy, vaan ennemminkin kuvailla, millaiset taustalogiikat tiedon hyödyntämiseen strategian toimeenpanossa mahdollisesti vaikuttavat. Toisin sanoen ajatus strategisen tietokulttuurin tasapainomallista nojaakin nimenomaisesti niihin tekijöihin, joilla on oleellinen vaikutus tiedon hyödyntämistä tukevan johtamiskulttuurin muodostumisessa.

Korostaakseni kulttuurin merkityksellisyyttä strategian toimeenpanossa, viittaan professori Peter Druceriin, joka on osuvasti todennut kulttuurin syövän strategian aamupalaksi. Hänen mukaansa lähtökohdiltaan erinomainenkin strategia menettää merkityksensä, jos vallitseva kulttuuri, jossa organisaation jäsenet strategiaa toteuttavat, ohjaa jäseniänsä tavoitteiden vastaisesti. Niin ikään myös Sackmanin (ks. s. 48) mukaan erityisesti siellä, missä ollaan kiinnostuneita strategian implementoinnista, organisaatiokulttuureihin on syytä keskittyä eräänlaisena ydinintressinä (Sackman 1991, 154–155).

Strategisen tietokulttuurin tasapainomallin peruslähtökohtana onkin, että vaikuttamalla positiivisesti mallin eri pääelementteihin, todennäköistä on, että tiedon hyödyntäminen strategian

toimeenpanossa helpottuu, jolla niin ikään on suotuista vaikutus strategian toimeenpanon onnistumiseen. Vaikka teoriatasolla kulttuuriin olemassaoloa kuvaavat ja sen kehittämistä koskevat ilmiöt ovat sinänsä suhteellisen määriteltyjä (ks. luku 4.2), niin reaali muutoksen aikaansaanmistavallitsevaan organisaationkulttuurin voidaan toteutuksen puolesta pitää äärimmäisen hankalana. Scheinin (2010) mukaan erityisesti organisaation perustajilla ja johtajilla on merkittävä vaikutus kulttuurisen muutoksen aikaansaamiseksi (ks. s. 45–46). Kollektiivisesti johdetuissa kunnissa muutoksen aikaansaanminen lieneekin erityisen haastavaa, sillä Scheinin (2010) kuvaamat perustajat vaihtuvat valtuustokausittain ja johtaminen itsessään ei perustu yksilölliseen näkemyksellisyyteen ja individualistiseen vallankäyttöön, vaan moninaiseen keskenään enemmän tai vähemmän risteävään ideologioiden ja arvojen viidakkoon. Näin ollen strategian toimeenpanoa oleellisesti haittaavista rituaaleista poisoppimisen voidaan nähdä vaativan aivan erityistä kulttuuriseen muutokseen yksilöityä resursointia.

8.2 Strategisen tietokulttuurin tasapainomallista strategian toimeenpanon ominaispiirteisiin

Edellä on tarkasteltu kuntastrategian toimeenpanon ominaispiirteitä erityisesti seurannan, arvioinnin ja strategisen ohjauksen näkökulmasta. Ominaispiirteiden tarkastelun pohjalta mukaan on tuotu tiedon ilmiö, jonka hyödyntämistä strategian toimeenpanossa on mallinnettu edelleen strategisen tietokulttuurin tasapainomallin avulla. Tutkimustehtävänä on ollut yhtäältä osoittaa millaisia ominaispiirteitä kuntastrategian toimeenpanon liittyy, toisaalta tavoitteena on ollut myös hahmotella millaisia haasteita monimutkaistuva konsernirakenne mahdollisesti synnyttää kuntien strategiselle johtamiselle. Tutkimustehtävän kannalta keskeinen kysymys on, miksi strategian toimeenpano näyttää sellaisena, kuin edellä on esitetty. Mistä kuntastrategian toimeenpanossa on kysymys, kun tarkastelemme ilmiötä nimenomaisesti seurannan, arvioinnin ja ohjauksen näkökulmasta?

Harva asia näyttää yhtä muuttumattomana kuin ikuinen muutos ja luvussa 2.1 onkin kuvailtu, kuinka kuntien sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu edelleen jatkuvasti. Samaan aikaan, kun kontekstuaalinen moninaisuus on lisääntynyt, toiminnan ennakoitavuus on heikentynyt. Kuten edellä viitattiin, tiedon massoituminen ja toimintaympäristön voimistuva turbulenssi ovat tehneet päätöksenteosta entistä vaikeampaa (ks. esim.

Anttiroiko & Kallio 1999). Voidaan sanoa, että mitä enemmän ja nopeammin ympäristö muuttuu, sitä enemmän strategian toimeenpanossa korostuvat seuranta- ja arviointijärjestelmien toimivuus, sillä virikkeellisessä ympäristössä, jossa mahdollisuusikkunoita on monia, ajautumisen todennäköisyys strategiaan nähden väärille raiteille voimistuu. Ajatus konsernikokonaisuuden johtamisesta edelleen hankaloittaa toimeenpanoa siinä mielessä, että liikkuvia palikoita ympäristössä on vielä enemmän. Ympäristön tarkastelussa, kun ei ainoastaan tarkastella esimerkiksi palvelutarpeen muutoksia tai elinvoimatekijöitä, vaan myös markkinoita, jos kuntastrategialla pyritään ohjaamaan myös konserniyhtiöiden toimintaa.

Tärkeää on huomata, ettei kaikki ympäristöllinen moninaisuus ja hallinnan häly ole suinkaan kuntaorganisaation ulkoisten prosessien aikaansaamaa, vaan analyysin perusteella myös kuntaorganisaation dualistinen johtamisjärjestelmä itsessään kontribuoi kaoottisuutta kunnan toimintaan. Poliitiikka on kenties merkittävin strategista johtamista omaleimaistava elementti kuntastrategian toimeenpanossa. Poliittisen johtamisen erityispiirteiden voisi katsoa kytkeytyvän päätöksenteon arvorationaaliseen luonteeseen, jolla niin ikään on merkittävä vaikutus tiedon käsittelyn ja hyödyntämisen logiikoihin. Edellä esitetyssä strategisen tietokulttuurin tasapainomallissa on nimenomaisesti kuvailtu näitä logiikoita.

Virtanen ja Stenvall (2014) ovat todenneet, että siinä missä julkisyhteisöissä saatetaan strategiaprosessin yhteydessä kokea merkittävääkin kollektiivista ja tulevaisuussuuntautunutta asiantuntemusta, niin käytännön toiminnassa eli strategian toimeenpanossa se ei enää näy. Poliitikassa ei tehdä päätöksiä välttämättä asiantuntijavalmistelun pohjalta, vaan toimintaan vaikuttavat muut päätöksentekoa ohjaavat taustailmiöt ja logiikat (Virtanen & Stenvall 2014, 99). Sanottakoon, että Virtasen ja Stenvallin kuvaus asettuu edellisessä luvussa kuvattuihin ajatuksiin päätöksenteon rationaalisuuden tasapainosta. Myös Jalosen (2007) mukaan tiedon ja päätöksenteon välistä dynamiikka tarkasteltaessa muun muassa yhteiskunnan tietointensiivisyydestä ja ilmiöiden keskinäisriippuvuuden lisääntymisestä johtuen päätöksenteon on tulkittu edellyttävän yhä enemmän asiantuntijuutta (Jalonen 2007, 107). Tasapainomallissa asiantuntijuutta on tiedon hyödyntämisen näkökulmasta lähestytty nimenomaisesti inhimillisen pääoman tasapainon kautta. Strategian toimeenpanoa ajatellen asiantuntijuuden merkitys muodostunee sitä merkittävämmäksi, mitä enemmän kuntahallintomme toiminta tietovaltaistuu. Käytännössä asiantuntijuus voi tarkoittaa strategian toimeenpanossa seuranta- ja arviointijär-

jestelmien hyödyntämisen kurinalaisuuden voimistumista, toisin sanoen konsernin ja emon sisäisen strategisen ohjauksen sitomista yhä enemmän seuranta- ja arviointijärjestelmien tuottamaan tietoon.

Kunnan konsernimaisten piirteiden yleistymistä voidaan pitää keskeisenä kuntahallinnon muutoksellisuuden ilmentymisenä. Kuten edellä luvussa 2.3 (ks. sivu 17) on viitattu Möttöseen (2009), kuntaorganisaatioiden sisäinen kompleksisuus on lisääntynyt, jonka myötä uudet toimintamallit ovat luoneet organisaatioihin monimutkaisia rakennelmia, joissa on erilaisia rooleja, ohjaussuhteita ja toimintakokonaisuuksia (Möttönen 2009, 35). Strategian toimeenpanon näkökulmasta konserniyhtiöiden raportointi strategian toteutumisesta ei ole aineiston perusteella niinkään haasteellista, mikäli yhtiöiden strateginen ohjaus on konsernissa saatu jonkin tasoisesti kytkettyä kuntastrategiaan. Vaikka Paunin (2010) mukaan (ks. luku 2.2) kuntakonsernin monimutkaistuvan kokonaisuuden on katsottu vaativan kokonaisuuksien hallintaa ja yhteistä punaista lankaa, analyysin perusteella ajatus koko kuntakonsernia ohjaavasta yhteisestä kuntastrategiasta on joiltakin osin koettu olevan ristissä arjen realismin kanssa. Santalaisen ja Huttusen mukaan (1993) julkisten konsernien johtaminen poikkeaa yrityskonsernien johtamisesta erityisesti poliittisella ulottuvuudellaan (Santalainen & Huttunen 1993), mutta strategisen johtamisen näkökulmasta myös kuntakonsernin monialaisuus tuottaa hankaluuksia yhteisen strategian asettamisessa.

Siinä missä yksityisoikeudellisissa korporaatioissa jokaista konsernin yhteisöä ohjaavat hyvin järkipäiset ja konsernin kokonaisedun perusteella emossa asetetut strategiset tavoitteet, kuntakonsernissa konsernin sisäiset luonne-erot ovat siinä mielessä merkittäviä, että yhteisen punaisen langan asettaminen on hankalaa, aineiston perusteella jopa epätarkoituksenmukaista. Ajatus siitä, että konserniyhtiöt elävät ”omaa elämäänsä” suhteessa kuntastrategiaan voi tuntua hurjalta, mutta tilanteessa, jossa omistajaohjaus on järjestetty asianmukaisesti ja yhtiöt kuitenkin toimivat osakeyhtiölain mukaisesti omistajahyödyn tuottamista tavoitellen, onko konsernia yhdistävä pakonomainen johtoajatus välttämätön menestymisen kannalta? Kyse on tavallaan strukturoidun ohjauksen ja väljemmän luottamukseen perustuvan ohjauksen välisestä dynamiikasta. Strategian toimeenpano haasteellisuus kuntakonsernissa ilmeneekin nimellisesti silloin, jos yritämme sovittaa luonteeltaan moni-intensiivisen yhtiökirjon strategisen ohjauksen yhteen muottiin. Strategian toimeenpanon konsernitarkastelussa lieneekin

paikallaan syventyä kysymykseen siitä, missä määrin konsernia voidaan tarkoituksenmukaisesti ohjata strategisesti poliittishallinnollisessa johtamisjärjestelmässä.

Yleisesti ottaen keho strategia on organisaatiolle jonkinasteinen tragedia. Se voi olla tavoiteasetannaltaan epäkonkreettinen, heikosti mitattava ja toimintaa ohjaava pölyttävä asiakirja, jota hyödynnetään muiden kuin kollektiivisesti sovittujen tavoitteiden edistämiseen. Toisaalta edellä on useasti todettu, kuinka strategian toimeenpaneminen ei yksinomaan nojaa järjestelmien hyvyteen tai huonouteen, vaan muillakin tekijöillä kuten organisaation jäsenten osaamisella ja päätöksentekokulttuurilla on omat vaikutuksensa toimeenpanoon. Vaikka julkisyhteisöjen strategista johtamista leimaavat toisinaan eritasoiset kauhukuvat toimeenpanon jonkinasteisesta epäonnistumisesta, niin kerätyn aineiston perusteella kohdekaupunkien strateginen johtaminen näyttäytyy myönteisesti. Vuosien varrella tehty työ näkyy strategisessa johtamisessa siinä, että huomiota on pyritty kiinnittämään niin strategia-asiakirjojen selkeyteen kuin henkilöstön kouluttamiseen. Niin ikään myös strategian seurannan ja arvioinnin käytäntöjä on perustettu ja olemassa olevia menetelmiä pyritty hiomaan edelleen. Kehittämisen varaa löytyy toki organisaatiosta kuin organisaatiosta, mutta yleiskuvaa strategian toimeenpanosta voidaan pitää positiivisena.

Sanottakoon, että strategiset, kuten muutkin ilmiöt ovat enemmän tai vähemmän kontekstiinsa sidottuja, mutta keskeiset strategian toimeenpanossa koetut haasteet lienevät universaaleja, paikalliset kontekstirajat ylittäviä. Nimittäin konsernin heikko linkitettävyyks kuntastrategiaan, ympäristön muutoksellisuus sekä dualistisen johtamisen omalaatuisuus ilmentävät voimakkaasti strategian toimeenpanon keskeisiä haasteita. Itse asiassa keskeiset haasteet ovat siinä mielessä erityisen kuvaavia, että ne erottavat kunnan strategian toimeenpanon olennaisesti yrityksen strategisesta johtamisesta.

Julkisen konsernijohtamisen onnistumisessa Santalainen ja Huttunen (1993) ovat korostaneet johtajuuden ja strategisen johtamisen roolin vahvistamista, sillä toteutusvoiman lisääminen edellyttää vaihtoehtojen pohdintaa ja uskallusta tehdä arvioita poikkeavalla tavalla. Santalainen ja Huttunen ovat korostaneet hallitsevien ”koalitioiden” merkityksellisyyttä, joiden tehtävänä on nimenomaisesti vastata konsernin pitkän aikavälin elinvoimaisuudesta. Näiden pysyvien strategiaryhmien löytäminen on hankalaa poliittisten suhdanteiden ja päättäjien vaihtuessa; *”ovatko konsernistrategit poliittisia päättäjiä, hallinnollisia johtajia, suunnitteluexpertejä*

vai ulkopuolisia konsultteja? Koska strategiatyötä ei voida delegoida ulos, johtavien strategiien tulee muodostua johtavasta poliittishallinnollisesta koalitiosta. Ellei sellaista ole, se tulee luoda ryhdyttäessä vakavamieliseen strategiatyöhön.” (Santalainen & Huttunen 1993, 103–104) Niin ikään myös aineiston perusteella ratkaisua edellä kuvattuihin haasteisiin on haettu muun muassa kunnan strategisen johtamisen tiivistämisestä ja osaamiseen perustuvasta strategisten avainhenkilöiden valikoinnista.

Ongelmallisena voidaan pitää samanaikaisesti keskenään kilpailevia ideologisia suuntauksia poliittisen johtamisen, strategisen johtamisen ja konserniajattelun vahvistamisesta. Yhtäältä suomalaisen oikeusvaltion ja julkishallinnollisen toiminnan legitimitetti nojaa voimakkaasti demokratian vahvistamiseen, jota tavanomaisesti on lähestytty poliittista johtajuutta edistämällä. Toisaalta toiminnan strategisuutta ja konserniajattelun tärkeyttä kuntaorganisaatioille on korostettu jopa lainsäädäntötasolla. Paradoksinomaista on, että arvorationaalisen johtamisen kyky vastata strategiseen johtamiseen ja konserniajatteluun on punnittu usein olevan vajavainen ja tärkeää lieneekin, että toiminnan kehittämisessä tunnistetaan teknisluonteisten yksityiskohtien lisäksi edellä kuvattujen laajojen epäkonkreettisten ideologioiden vaikutuksellisuus reaalityöinnille. Kuntaa ja sen konsernianatomiaa voidaan pitää eräänlaisena strategisen johtamisen kummajaisena, sillä useat vakiintuneet strategisen johtamisen ajatusmallit sopivat heikosti kunnan strategisen johtamisen arjen realismiin.

8.3 Lopuksi

Jos organisaatioiden merkittävyyttä mitataan henkilöstön lukumäärän, talouden volyymin ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta, Suomen kuntia voidaan pitää organisaatiomaailman varsinaisina mammutteina. Ajatellen kuntakonsernien toiminnan lonkeroitumisen voimallisuutta yhteiskunnan eri osa-alueille, lienee paikallaan todeta, etteikö näitä poliittisesti johdettuja mammutteja olisi tutkittu strategisen johtamisen näkökulmasta hämmästyttävän vähän. Ja vielä erityisen maltillisesti siihen nähden, kuinka pitkät tutkimukselliset perinteet strategisen johtamisen tematiikoilla on liiketaloustieteissä.

Kuntien strategista johtamista koskevalle tarkastelulle löytynee oma huomattava rakonsa kunnallistieteellisessä tutkimustyössä. Tässä tutkimuksessa strategista johtamista on tarkasteltu

strategian toimeenpanon näkökulmasta, jota niin ikään on kehystetty tiedon ilmiöllä. Tiedon ja strategian toimeenpanon välisten logiikoiden tunnistamiseksi, strategian toimeenpanoa on lähestytty seurannan, arvioinnin ja ohjauksen haasteellisuuden tarkastelun kautta. Lisäksi kuntien organisatorinen tarkastelu on laajennettu koskemaan konserniyhtiöitä, joihin kunnan strateginen ohjausvalta on muihin konserniyhteisöihin nähden merkittävä.

Tutkimuskysymykset on asetettu seuraavasti; *1. Millaisia haasteita kuntien strategiseen johtamiseen ja erityisesti strategian seurantaan, arviointiin sekä ohjaukseen liittyy? 2. Miten tieto näytetään kuntastrategian toimeenpanossa? 3. Millaisia strategian seurannan ja arvioinnin menetelmiä sekä käytäntöjä kohdekunnissa on tällä hetkellä?* Edellisissä luvuissa (ks. luvut 8.1, 8.2) on osoitettu, millaisten teemojen ympärille keskeiset kuntakonsernien strategioiden toimeenpanon haasteet muotoutuvat sekä mallinnettu tiedon ja strategian toimeenpanon välisiä logiikoita strategisen tietokulttuurin tasapainomallin avulla. Kolmannen tutkimuskysymyksen osalta taustalla vaikuttavia tiedon intressejä on lähestytty 8.1 ja 8.2 lukujen lisäksi vahvasti analyysiluvussa kuusi, jossa on teknisesti käyty läpi strategian toimeenpanojärjestelmän rakentumista kuntakonserneissa.

Edellä esitettyjen tutkimustulosten tulkinnessa on syytä kiinnittää huomiota tulosten yleistettävyyteen. Havainnoinnin ja tulkintojen perusteena oleva haastatteluaineisto perustuu neljässä kaupungissa tehtyyn kahdeksaan eri haastatteluun. Vaikka tutkimuksen pohjana oleva haastatteluaineisto on informanttien lukumäärään nähden runsas, niin strategian toimeenpanon näyttäytyminen on siinä määrin kontekstiinsa sidottu, että tuloksia, kuten edellä esitettyä strategisen tietokulttuurin tasapainomallia voidaan pitää kuvaavana ja suuntaa antavana. Tulosten analysoinnissa ja yleistettävyyden pohdinnassa on hyvä huomioida esimerkiksi kunnan koko, konsernianatomian voimakkuus sekä strategiatyön taso. Lisäksi konserninäkökulma on rajattu koskemaan konserniyhtiöitä, eli edellä esitetyt tulkinnot eivät huomioi kuntayhtymiä, säätiöitä, yhdistyksiä ja osakkuusyhteisöjä. Tulosten hyödynnettävyyttä puoltaa vastaavasti analyysin ja synteisiin voimakas nojautuminen muodostettuun teoreettiseen viitekehykseen. Havainnot ja otettu näkemyksellisyys on pyritty kiinnittämään esitettyihin teorioihin, joskin tarkoituksena ei ainoastaan ole ollut vahvistaa olemassa olevien teorioiden paikkansapitävyyttä, vaan myös jatkojalostaa erilaisia näkökulmia edelleen, luomalla vuoropuhelua niin teorioiden välillä, kuin myös teorioiden ja aineistosta nostettujen havaintojen välillä. Tavoitteena on ollut luoda eheä

teoreettisen viitekehyksen ja aineiston analyysin välinen narratiivinen synteesi tutkittavasta ilmiöstä.

Ydinilmiöinä strateginen johtaminen, tieto ja sen hyödyntäminen strategian toimeenpanossa ovat siinä määrin moniulotteisia ilmiöitä, että tätä tutkimusta voidaan pitää eräänlaisena pintaraapaisuna näiden ydinilmiöiden välisen keskinäisyyden kuvailussa. Voidaan sanoa, että tiedon ja strategian toimeenpanon välinen yhteys on luonnonomainen ja syvälle menevä. Niin kuin strategian jalkauttamisen ja strategisen viestinnän on nähty linkittyvän kiinteästi yhteen, tiedon ja strategian toimeenpanon välistä rinnakkaiseloä sekä ymmärrystä siitä, voidaan pitää kaiken strategisen johtamisen perustana. Tieto ei ole vain päätöksenteossa hyödynnettävää elotonta materiaa, vaan sillä on laajempi asenteita ja osaamista muovaava vaikutus, joka ensisijaisesti näyttäytyy sitä hyödyntävien organisaation jäsenten strategisen johtamisen prosesseissa. Tiedon hyödyntäjä, strateginen johtaja tekee tiedosta ikään kuin elävää ja eläväksi tekeminen onkin lähes fundamentaalinen peruste sille, miksi tiedon ja strategian toimeenpanon välisiä logiikoita olisi tarpeen tutkia syvemmin myös organisaatiokulttuureiden näkökulmasta.

Voidaan sanoa, että kaikella paikallishallinnon strategista johtamista koskevalla tutkimustyöllä lienee merkityksellinen asema kunnallistieteellisessä tutkimustyössä ja tämän tutkimuksen kannalta tarkastelua voisi edelleen fokusoida tiedon ja strategian toimeenpanon välisten logiikoiden kuvailuun, erityisesti organisaatiokulttuurisesta näkökulmasta käsin. Relevantti lähtökohta jatkotutkimukselle voi kiteytyä tutkimuskysymykseen siitä, miten erilaiset organisaatiokulttuurit vaikuttavat tiedon hyödyntämiseen ja millainen vaikutus ammatillisen ja poliittisen organisaation erilliskulttuureilla on strategian toimeenpanoon. Edelleen tarkastelua voisi syventää niihin mekanismeihin, jotka heikentävät organisaation kykyä hyödyntää tietoa strategisessa johtamisessa ja esimerkiksi laajentaa konserninäkökulman koskemaan laajemmin muitakin konserniyhteisöjä, kuten kuntayhtymiä. Ajankohtaiset näkökulmat strategisen johtamisen tematiikkoihin elävät ajassa ja sanottakoon, että yhteiskunnallisen toiminnan tietointensiivisyyden voimistuessa, ymmärrys strategisen johtamisen kiinnittymisestä tiedon hyödyntämiseen mekanismeihin tulee korostumaan edelleen jatkuvasti.

Lähteet

- Ahlstedt, L., Jahnukainen, I. & Vartola, J. 1977. Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Espoo: Amer-yhtymä Oy Weilin+Göös kirjapaino.
- Airaksinen, J. 2009. Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Alastalo, M. 1997. Johdanto. Teoksessa Haastattelupuheesta tutkijan tulkintaan. Kolme kertomusta laadullisesta yleisötutkimuksesta. Helsingin yliopisto. Viestinnän laitos. Julkaisuja, 1–12.
- Alvesson, M. 2002. Understanding Organizational Culture. London: SAGE Publications Ltd.
- Anttiroiko, A.-V. & Haveri, A. 2003. Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa: Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (toim.). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press. 137–153.
- Anttiroiko, A.-V. & Kallio, O. 1999. Johdon tietojärjestelmät kunnallishallinnossa. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy- Juvenes Print.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Asikainen, J. 2009. Miten luodaan ja toteutetaan toimiva kuntastrategia. Teoksessa: Haveri, A., Majoinen K. & Jäntti, A. (toim.). 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Barney, J. 2007. Gaining and Sustaining Competitive Advantage. Prentice Hall.
- Bower, J. L. 1970. Managing the Resource Allocation Process: A Study of Corporate Planning and Investment. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bozeman, B. & Straussman, J. D. 1990. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass.

Bryson, J.M. 2004 Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco: Jossey-Bass.

Burgelman, R. A. 1983. A Process Model of Internal Corporate Venturing in the Diversified Major Firm. *Administrative Science Quarterly* 28, 223–244.

Chandler, A. 1962. Strategy and structure. Chapters in the history of American industrial enterprise. Cambridge: MIT Press.

Creutz, K. & Sundquist, S. 2002. Miksi arvioida kunnan palveluja? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Dereli, C. 2003. Strategy and strategic decision-making in the smaller local authority. *International Journal of Public Sector Management* 16, 250–260.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Frost, P.J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundberg, C.C. & Martin, J. 1985. Organizational Culture. Newbury Park: Sage.

Hamel, G. & Välikangas, L. 2003. The Quest for Resilience. *Harvard Business Review*, September, 52–63.

Harisalo, R. 2008. Organisaatioteoriat. Tampere: Tampere University Press.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki – Tausta ja tulkinnot. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Harrinvirta, M., Uusikylä, P. & Virtanen, P. 1998. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 7/98. Helsinki.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A.-V. 2009. Kuntajohtaminen: Haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). 2009. Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Haveri, A. 1995. Ohjelmat menestystekijänä. Strateginen lähestymistapa. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Haveri, A. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Majoinen K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heuru, K. 2000. Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryynänen, A. 2008. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Heuru, K., Mennola, E. & Ryynänen, A. 2011. Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hofstede, G. 1993. Kulttuurit ja organisaatiot. Mielen ohjelmointi. Helsinki: WSOY.

Hofstede, G., Hofstede, G. J. & Minkov, M. 2010. Cultures and organizations. Software of the mind. Intercultural cooperation and its importance for survival. New York: McGraw-Hill.

Jalava, U. & Matilainen, R. 2010. Dynaaminen johtaminen – kohti yhteisöllistä ja näkemyksellistä johtamista. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Jalonen, H. 2007. Tietojohdaminen julkishallinnon organisaatiossa. Teoksessa: Lönnqvist, A., Blomqvist, K., Hannula, M., Kianto, A., Kärkkäinen, H., Maunula, M. & Ståhle, P. 2007. Tietojohdaminen tutkimusalueena. Tampere: Pilot-kustannus Oy.

Juppo, V. 2005. Organisaation muutoksen johtaminen julkisella sektorilla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, s. 102–115.

Justins, R. T., Judd, R. J. & Stephens, D. B. 1985. Strategic management and policy. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Juuti, P. & Luoma, M. 2009. Strateginen johtaminen. Miten vastata kompleksisen ja postmodernin ajan haasteisiin. Otava.

Juuti, P. & Virtanen, P. 2009. Organisaatiomuutos. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Järvenpää, E. & Immonen, S. 2003. Tietointensiivisten organisaatioiden dynamiikka: tietotyö, johtaminen ja organisaatioiden verkostot. Vantaa: Dark Oy.

Kamensky, M. 2010. Strateginen johtaminen. Menestyksen timantti. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 1996. The balanced scorecard. Translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 2002. Strategialähtöinen organisaatio. Tehokkaan strategiaprosessin toteutus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Karila, A. 1998. Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkaisten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kooiman, J. 1993. Modern Governance, New Government-Society Interactions. London: Sage Publications.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kotonen, U. & Tilli, S. 2003. Strategiasta talousarvioksi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Helsingin: Kunnallistieteen yhdistys, s. 189–197.

Kuntalaki 365/1995. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

Kuntalaki 410/2015. Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>.

Kuusela, S. 2015. Organisaatioelämää. Kulttuurin voima ja vaikutus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Laihonen, H., Hannula, M., Helander, N., Ilvonen, I., Jussila, J., Kukko, M., Kärkkäinen, H., Lönnqvist, A., Mylläriniemi, J. Pekkola, S., Virtanen, P., Vuori, V. & Yliniemi, T. 2013. Tietojohtaminen. Tampere: Juvenes Print.

Lainema, M. 1996. Konsernin johtaminen. Miten konsernin johto voi lisätä yksikköjensä arvoa. Porvoo: WSOY.

Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007 Saatavilla: <http://www.finlex.fi/fi/laki /alkup/2007/20070519>.

Lawrence, P. & Lorsch, J. W. 1967. Organization and Environment. Boston: Graduate School of Business Administration.

Leväsvirta, L. 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Lindroos, J.-E. & Lohivesi, K. 2004. Onnistu strategiassa. Helsinki: WSOY.

Lindroos, J.-E. & Lohivesi, K. 2010. Onnistu strategiassa. Helsinki: WSOYpro.

Lumijärvi, I. 1999. Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi. Työturvallisuuskeskus. Helsinki: Edita Oy.

Lundström, I. 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Majoinen, K., Harjula, H., Kirvelä, T., Myllyntaus, O., Salenius, M., Majava, J. & Pauni, M. 2008. Toimiva kunta. Helsinki: Star-Offset Oy.

Mantere, S., Hämäläinen, V., Aaltonen, P., Ikävalko H. & Teikari, V. 2003. Organisaation strategian toteuttaminen. Suunnitelmista käytäntöön. Helsinki: Edita Prima Oy.

Meklin, P. & Martikainen, J.-P. 2003. Kuntakonserni johtamisjärjestelmänä – Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. 2009. Kunta hyvinvointipalveluiden järjestäjänä – rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa: Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). 2009. Governance – Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Miettinen, R., Majoinen, K., Asikainen, J., Hakamäki, S., Timonen, M. & Valanta, J. 2001. Kunta – kahden johtajuuden areena. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Mintzberg, H. 1994. The Rise and Fall of Strategic Planning. New York: Prentice-Hall.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. 1998. Strategy Safari: the complete guide through the wilds of strategic management. London: Financial Times.

Mintzberg, H. 1979. The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Morgan, G. 2006. Images of Organization. Toronto: Sage.

Määttä, J. 2010. Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Möttönen, S. 2009. Byrokratiasta tilaaja-tuottajamalliin – Kaupunkien organisaatorakenteiden ja ohjaustapojen uudistussuunta. Teoksessa: Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (toim.). Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Tampereen yliopisto.

Möttönen, S. 2012. Kunnan poliittisen johtamisen uudistaminen – kokemuksia, näkemyksiä ja ehdotuksia. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Niemelä, M., Pirker, A. & Westerlund, J. 2008. Strategiasta tuloksiin. Tehokas johtamisjärjestelmä. Juva: WS Bookwell Oy.

Nonaka, I. & Takeuchi, H. 1995. The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation. New York: Oxford University Press.

Nyholm, I. & Airaksinen, J. 2009. Muutoksen monet ulottuvuudet – miten tutkia muutosta kuntakontekstissa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, s.236–255.

Nyholm, I. 2008. Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Näsi, J. & Aunola, M. 2002. Strategisen johtamisen teoria ja käytäntö. Metalliteollisuuden kustannus.

Paldanius, J. & Tallskog, L. 2003. Julkishallinnon suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Periaatteita ja toimintamalleja seurannan kehittämiseen. Ympäristöministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pauni, M. 2012. Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Peltonen, T. 2007. Johtaminen ja organisointi – teemoja, näkökulmia ja haasteita. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Peltonen, T. 2010. Organisaatioteoria – klassisesta jälkimoderniin. Helsinki: WSOYpro.

Pina, V., Torres, L. & Yetano, A. 2011. The Implementation of Strategic Management in Local Governments. An International Delphi Study. Public Administration Quarterly Vol. 35 No. 4: 551–591.

Porter, M. E. 1980. Competitive strategy. New York: Free Press.

Prahalad, C. & Hamel, G. 1990. The core competence of the corporation. Harvard Business Review 68:3, 79–91.

Rannisto, P.-H. 2005. Kunnan strateginen johtaminen. Tutkimus Seinäaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Rannisto, P.-H. 2009. Strategian toteuttaminen monimutkaisuuden olosuhteissa. Teoksessa: Haveri, A., Majoinen K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Rhodes, R.A.W 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, 44. 652–667.

Sackmann, S. 1991. Cultural Knowledge in Organizations. Exploring the Collective Mind. London: Sage.

Sallinen, S. 2011. Elinvoimainen kunta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salminen, A. 2009. Hyvä hallinta kunnallishallinnon haasteena. Teoksessa: Haveri, A., Majoinen K. & Jäntti, A. (toim.). 2009. Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Salminen, J. 2008: 7 askelta strategiasta tuloksiin. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Sandberg, S. 2013. Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU-tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro. 30. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Santalainen, T. & Huttunen, P. 1993. Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Santalainen, T. 2008. Strateginen ajattelu. Helsinki: Talentum Media Oy.

Santalainen, T. 2009. Strateginen ajattelu & toiminta. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Schein, E.-H. 2010. Organizational Culture and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass.

Seeck, H. 2012. Johtamisopit Suomessa: taylorismista innovaatioteorioihin. Gaudeamus.

Senge, P. 1990. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday Business.

Silen, T. 2006. Johtamisen ja strategisen ajattelun näkökulmia. Yliopistopaino.

Silvennoinen-Nuora, L., Lumijärvi, I. & Sihvonen, M. 2005. Strategiatyö ja tasapainotettu mittaristo. Teoksessa: Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. 2005. Kuntapalveluiden tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Simon, H.-A. 1979. Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Weilin+Göös.

Sinervo, L-M. 2011. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.

Sotarauta, M. 1990. Strateginen ajattelu kunnassa. Esimerkkinä Ruoveden kehittämisohjelma. Tampere: Tampereen yliopiston jäljennepalvelu.

Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Stacey, R.D. 1996. Strategic Management & Organisational Dynamics. London: Pitman Publishing.

Stehr, N. 1994. Knowledge Societies. London: Sage publications Ltd.

Stenberg, M. 2006. Tieto – Tietojohtamisen arkkitehtuurit. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Strandman, K. 2009. Se vain ilmestyi. Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Strandman, K. 2010. "Valutetaan, sulautetaan, välitetään, maastoutetaan". Rationaalisesta strategian viestinnästä moniääniseen vuoropuheluun kunnissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, s. 441–450.

Strandman, K. 2010. Se vain ilmestyi. Vuorovaikutukseen perustuva strategian viestintä kuntaorganisaatiossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys, s. 173–176.

Ståhle, P. & Grönroos, M. 1999. Knowledge Management – tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä. Porvoo: WSOY.

Sydänmaalakka, P. 2015. Älykäs julkinen johtaminen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Sydänmaanlakka, P. 2004. Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Syväjärvi, A., Vakkala, H. & Stenvall, J. 2013. Tiedon hallintaa ja positiivisuutta henkilöstöjohtamiseen julkisen sektorin terveydenhuollossa. Teoksessa: Ollila, S. & Raisio, H. Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi, s. 151–170. Acta Wasaensia 277. Vaasa.

Tienari, J. & Meriläinen, S. 2009. Johtaminen ja organisointi globaalissa taloudessa. Helsinki: WSOYpro Oy.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2013. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Vantaa: Hansaprint Oy.

Turban, E. 1993. Decision Support and Expert Systems – Management Support Systems. New York: Macmillan.

Uusitalo, H. 2001. Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. Juva: WS Bookwell Oy.

Vakkuri, J. 2009. Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa – Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa: Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (toim.). Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P. & Helin, H. 2010. Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Vartola, J. 2004. Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen yliopisto.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2014: Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Vuorinen, T. 2014. Strategiakirja – 20 työkalua. Helsinki: Talentum Media Oy.

Zack, M. 2001. If managing knowledge is the solution, then what's the problem? Teoksessa: Malhotra, Y. Knowledge Management and Business Model Innovation s. 16–36. London: Idea Group Publishing.

Åberg, L. 1997. Viestinnän strategiat. Helsinki: Inforviestintä Oy.

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

Haastattelurunko

12.4.2016

Pro gradu –tutkielma

Rajahalme Ville

TAUSTAKYSYMYS

Oma tehtävänkuva kaupungilla

1. TEEMA

Miten kuntakonsernien tytäryhteisöjen toiminta on kytketty osaksi kuntastrategiaa?

Apukysymykset;

- *Sisältyvätkö konsernia koskevat tavoitteet kuntastrategiaan, vai onko tytäryhteisöitä varten oma erillinen strategia-asiakirja?*
- *Liittyykö eri käytäntöihin erilaisia ominaispiirteitä?*

2. TEEMA

Millaisia strategisen seurannan ja arvioinnin menetelmiä kunnissa on käytössä?

Apukysymykset;

- *Miten strategioita seurataan emossa ja konserniyhteisöissä?*
- *Miten seurannan tuottamaan tietoa arvioidaan?*
 - o *Kuinka menetelmät seuraavat emokunnan toimintaa?*
 - o *Millaisia mittareita on käytössä ja onko mittareiden asetannassa haasteita?*
 - o *Millaiset tavoitteet on asetettu ja onko tavoiteasetannassa haasteita?*
 - o *Kuinka usein tietoa kerätään strategioiden tarkistamista varten?*
 - o *Millaista seurannan ja arvioinnin tuottama tieto on?*
 - o *Millaisia haasteita seuranta- ja arviointimenetelmien käyttöön liittyy?*

3. TEEMA

Miten seurannan ja arvioinnin tuottamaa tietoa hyödynnetään kuntien päivittäisessä johtamisessa ja päätöksenteossa?

Apukysymykset;

- *Miten seurannan ja arvioinnin tuottama tieto siirtyy kentälle? Miten tuotettuun tietoon reagoidaan?*
- *Miten tietoa jalostetaan johtamisessa ja päätöksenteossa? Tuotetaanko tietoa strategioiden tarkistamista varten?*
- *Mitä haasteita tuotetun tiedon hyödyntämisessä koetaan olevan päivittäisessä johtamisessa ja päätöksenteossa?*
- *Palvelevatko nykyiset seurantamenetelmät tiedontarpeita?*

Haastattelupyyntö koskien pro gradu –tutkielmaa aiheesta strategioiden toimeenpanon haasteet kuntien strategisessa johtamisessa

Olen maisterivaiheen kunta- ja aluejohtamisen opiskelija Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulusta ja teen tällä hetkellä pro gradu –tutkielmaa kuntien strategioiden toimeenpanon haasteista, erityisesti strategioiden seurannan ja arvioinnin näkökulmasta. Kokemuksellanne ja osaamisellanne on suuri merkitys tutkielmalleni ja toivoisinkin Teidän osallistuvan haastatteluun. Tutkimustavoite rakentuu seuraavien alustavien tutkimuskysymysten pohjalta;

1. Millaisia haasteita kuntien strategiseen johtamiseen ja erityisesti strategioiden seurantaan sekä reagointiin liittyy?

2. Millaisia strategioiden seurannan ja arvioinnin menetelmiä sekä käytäntöjä kohdekunnissa on tällä hetkellä?

3. Miten strategisen seurannan ja arvioinnin tuottamaa tietoa hyödynnetään kuntakonsernien päivittäisessä johtamisessa ja päätöksenteossa?

Pro gradu –tutkielma toteutetaan toimeksiantona Finnish Consulting Groupille (FCG) ja Suomen Kuntaliitolle osana Uuden sukupolven organisaatio ja johtaminen –projektia (USO). Yhteyshenkilönä toimii FCG:n toimialajohtaja Jarmo Asikainen sekä Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysjohtaja Kaija Majoinen. Pro gradu -tutkielman ohjaajana Tampereen yliopistossa toimii professori Arto Haveri.

Kohdekuntia on 4-5 ja haastateltavat ovat johtavia viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä. Haastattelut toteutetaan yksilöhaastatteluina ja haastattelukysymykset mukailevat vahvasti tutkimuskysymyksiä. Haastatteluun toivoisin varattavan aikaa **noin tunnin** verran. Aineiston keruun ja käsittelyn kannalta olisi tärkeää, että saisin nauhoittaa haastattelun. Nauhoitukset tulevat yksinomaan minun käyttööni ja nauhoitukset tuhotaan asianmukaisesti käytön jälkeen.

Haastattelut on tarkoitus toteuttaa mahdollisimman nopeasti huhtikuun aikana. Haastatteluiden tarkemmasta aikataulusta ja paikasta voimme sopia suostumuksenne jälkeen. Vastaanmielläni mahdollisiin kysymyksiin puhelimitse tai sähköpostitse.

Ohessa on tutkimussuunnitelma, josta näkyy tarkemmat tiedot tutkimustehtävästä, teoriasta ja käytettävistä tutkimusmenetelmistä.

Keväisin terveisin,

Ville Rajahalme